

WORKING PAPER

1-05

Het gevoerde beleid inzake duurzame ontwikkeling

P. Delbaere
P. Dresselaers
N. Gouzée

Task force duurzame ontwikkeling
Februari 2005



**Federaal
Planbureau**

Economische analyses en vooruitzichten

Kunstlaan 47-49

B-1000 Brussel

Tel.: (02)507.73.11

Fax: (02)507.73.73

E-mail: contact@plan.be

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

.be



Het gevoerde beleid inzake duurzame ontwikkeling

P. Delbaere
P. Dresselaers
N. Gouzée

Task force duurzame ontwikkeling
Februari 2005



Federaal Planbureau

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

Het FPB voert beleidsrelevant onderzoek uit op economisch, sociaal-economisch vlak en op het vlak van leefmilieu.

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 democratisch debat.

Internet

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

E-mail: contact@plan.be

Publicaties

Terugkerende publicaties:

De economische vooruitzichten
De economische begroting
De "Short Term Update"

Planning Papers (de laatste nummers)

Het doel van de "Planning Papers" is de analyse- en onderzoekswerkzaamheden van het Federaal Planbureau te verspreiden.

95 *Energievooruitzichten voor België tegen 2030*
Dominique Gusbin, Bruno Hoornaert - Januari 2004

96 *Budgettaire kost van een werkloze 1987 à 2002 - Actualisering van Planning Paper 79 van september 1997*
V. Bresseleers, N. Fasquelle, K. Hendrickx, L. Measure, M. Saintrain, B. Scholtus, P. Stockman - September 2004

Working Papers (de laatste nummers)

20-04 *Prospectieve sterftequotienten*
M. Lambrecht, J.-M. Paul - November 2004

21-04 *Analyse van de horecasector*
V. Deguel, C. Hambÿe, B. Hertveldt, J. Wera - December 2004

22-04 *Développement durable: modes de production et capital humain*
S. Varlez, N. Zuinen - December 2004

Overname wordt toegestaan, behalve voor handelsdoeleinden, mits bronvermelding.

Verantwoordelijke uitgever: Henri Bogaert
Wettelijk Depot: D/2005/7433/3





Inhoudstafel

Voorwoord	1
1 De federale Plannen inzake duurzame ontwikkeling	3
1.1 Implementatie van het eerste Plan	3
1.1.1 Maatregelen	3
1.1.2 Klassering van de maatregelen	4
1.1.3 Beleidsprocessen van de maatregelen	6
1.1.4 Thema's van de maatregelen	8
1.1.5 Beleidsinstrumenten van de maatregelen	10
1.2 Inhoud van het tweede Plan	12
1.2.1 Structuur	12
1.2.2 Thema's	17
1.2.3 Beleidsinstrumenten	20
1.2.4 Basis van de maatregelen	22
1.3 Besluiten	28
2 De federale Strategie inzake duurzame ontwikkeling	31
2.1 Van rapportage naar raadpleging	32
2.1.1 Actoren	32
2.1.2 Opdracht van het federaal Rapport	35
2.1.3 Opdracht van het voorontwerp van het Federaal plan	39
2.1.4 Bekendmaking van het voorontwerp van het Federaal plan	40
2.2 Van raadpleging naar planning	46
2.2.1 Actoren	46
2.2.2 Aanpassing van het voorontwerp van het Federaal plan	56
2.3 Van planning naar implementatie	58
2.3.1 Actoren	58
2.3.2 Hefbomen	63
2.4 Van implementatie naar rapportage	65
2.4.1 Actoren	65
2.4.2 Monitoringopdrachten	66
2.4.3 Gebrek aan informatie	68
2.5 Besluiten	71

3	Strategieën voor duurzame ontwikkeling	75
3.1	De strategieën van de gefedereerde entiteiten in België	75
3.1.1	Vlaams Gewest	76
3.1.2	Waals Gewest	79
3.1.3	Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest	83
3.1.4	Gemeenschappen	85
3.2	Internationale strategieën inzake duurzame ontwikkeling	87
3.2.1	Verenigde Naties	88
3.2.2	OESO	91
3.2.3	Europese Strategie	94
3.3	Partnerschappen	97
3.3.1	De partnerschappen voor een duurzame ontwikkeling (PDO)	97
3.3.2	De PDO op internationaal vlak	100
3.3.3	De PDO in België	103
3.3.4	Follow-up over de implementatie van de partnerschappen	104
4	Besluiten	107
5	Bibliografie	111



Voorwoord

In het regeerakkoord van 10 juli 2003 verbindt de regering zich tot het volgende: *"De vooruitgang van het beleid inzake duurzame ontwikkeling zal jaarlijks worden onderzocht door de ministerraad, op basis o.m. van een rapport van de Task-force van het Federaal Planbureau over duurzame ontwikkeling, van een verslag van de interdepartementale Commissie voor Duurzame Ontwikkeling (ICDO) over de uitvoering van het plan in elke administratie en elke federale instelling en een begeleidend advies van de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling. Deze verslagen zullen aan het Parlement worden overgezonden."*¹

Deze Working paper is een bijdrage aan de verbintenis van de regering om jaarlijks een evaluatie te maken van het op federaal niveau gevoerde beleid inzake duurzame ontwikkeling. Zoals in de vorige federale Rapporten inzake duurzame ontwikkeling geldt daarbij: the purpose of evaluation is not to prove but to improve. De tijdshorizon van deze evaluatie werd gekozen met de bedoeling het functioneren van de wet *betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling* te verbeteren. De behandelde periode start dus bij de goedkeuring van die wet op 5 mei 1997.

Een evaluatierapport haalt zijn bestaansreden uit de wisselwerking met zijn maatschappelijke omgeving. Deze Working Paper is een werkinstrument dat moet bijdragen tot het democratisch debat. *"Ce qui doit caractériser l'évaluateur par rapport aux actions ou aux fonctions évaluées, c'est la modestie de sa démarche et non un rapport conflictuel avec ses interlocuteurs - lequel débouchera toujours sur un échec de l'évaluation"* (SWEP 2000, punt 2.2). Een evaluatie moet dus het statuut en de waardigheid van de betrokken verantwoordelijken eerbiedigen. Twee van de belangrijkste actoren, namelijk de Interdepartementale Commissie voor Duurzame Ontwikkeling (ICDO) en de Programmatorische Overheidsdienst (POD-DO) werden aangezocht voor advies, dat gevolgd werd indien mogelijk. De verantwoordelijkheid over het eindresultaat blijft echter bij het Federaal Planbureau liggen. Dit werk steunt ook op andere adviezen in de context van het beleid inzake duurzame ontwikkeling, zoals die van de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO).

Dit evaluatierapport behandelt het beleid inzake duurzame ontwikkeling zowel naar inhoud als naar proces. Deze inhoud en dit proces zijn weliswaar sterk met elkaar verweven. De hier gekozen optie is de inhoud van het eerste Plan te benaderen door zijn maatregelen in te delen volgens verschillende inhoudskenmerken. Elk van deze maatregelen doorloopt een beleidsproces dat gedeeltelijk onafhankelijk is van het globale beleidsproces inzake duurzame

1. Federale regering (2003). *Zuurstof voor het land. Een creatief en solidair België. Regeringsverklaring en Regeerakkoord*. Brussel: Algemene Directie Externe Communicatie, Kanselarij van de Eerste Minister. p. 53.

ontwikkeling. De Working paper bestaat uit drie hoofdstukken, respectievelijk gewijd aan de maatregelen van de Plannen inzake duurzame ontwikkeling, aan de Belgische federale Strategie inzake duurzame ontwikkeling en aan het algemene strategische beleidsproces terzake. Dat laatste hoofdstuk behandelt het niveau van de gefedereerde entiteiten en van de internationale organisaties. Het evalueert het gevoerde beleid niet, maar beperkt zich tot een bondige beschrijving, om de eerste twee hoofdstukken te helpen situeren.

- *Hoofdstuk 1* licht toe in hoeverre aan het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004* gevolg gegeven werd. Een voornamelijk kwantitatieve benadering deelt de maatregelen van het eerste Plan in volgens de etappes van het beleidsproces (voor elke maatregel), de thema's en de beleidsinstrumenten. Vervolgens beschrijft dit hoofdstuk het tweede Plan, met als leidraad de vergelijking met het eerste Plan. De basis daarvoor zijn ook hier de thema's en de beleidsinstrumenten.
- *Hoofdstuk 2* focust op het algemeen beleidsproces uit de wet van 5 mei 1997 *betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling*. De klemtoon ligt ook daarbij op leerprocessen. Dit hoofdstuk licht onder andere toe welke processen leidden tot de inhoud van de Plannen die in het eerste hoofdstuk beschreven staan.
- *Hoofdstuk 3* behandelt, in het vooruitzicht van een nationale strategie die in 2005 het licht moet zien, de strategieën voor duurzame ontwikkeling van andere beleidsniveaus: de gemeenschappen en gewesten, de Europese Unie (EU), de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en de Verenigde Naties (VN). Tot slot gaat dit hoofdstuk in op partnerschappen tussen de overheid en andere actoren.

Deze Working Paper draagt bij tot de ontwikkeling van methodologieën om het beleid inzake duurzame ontwikkeling te evalueren¹. Bij de evaluatie die hier gemaakt wordt, gaat er ook veel aandacht naar leerprocessen. Die steunt op een stroming in de wetenschap en de filosofie over leren. Die benadering vertrekt van de vaststelling dat de hoeveelheid kennis tegenwoordig heel groot is en zeer vlug achterhaald is door nieuwe inzichten en kennis. Daarom is er nood aan nieuwe manieren om kennis te verwerven en te delen. Daarbij moet een beroep gedaan worden op alle beschikbare diensten en technieken en op alle geledingen van de samenleving. Internationale instellingen nemen deze visie op leren over omdat ze een manier voorstelt om in te gaan op de complexiteit van interdependenties op het mondiale vlak.²

Het beleid voor duurzame ontwikkeling is een leerproces. Daaronder wordt de capaciteit begrepen om het beleid gaandeweg beter in staat te stellen om een duurzame ontwikkeling te realiseren. De beginselen van duurzame ontwikkeling die in de vorige federale Rapporten en Plannen toegelicht werden (*beginselen van verantwoordelijkheid, dubbele billijkheid, integratie, voorzorg en participatie*), zijn daarbij richtinggevend. Dat geldt ook voor andere nationale en internationale verbintenissen inzake duurzame ontwikkeling die België onderschreven heeft.

De auteurs danken iedereen op federaal niveau en op de verschillende Belgische beleidsniveaus die bijdroeg tot de realisatie van deze paper.

1. Daarbij bouwt hij verder op eerdere documenten zoals het eerste en het tweede *Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling* (TFDO 1999 en TFDO 2002), op de methodologische nota ter voorbereiding van het tweede (TFDO 2001) en op Working Paper 6-04 van het Federaal Planbureau (TFDO 2004c).
2. Zie bijvoorbeeld UNU (1992, p. 459-478) en Rotmans (2003, p. 87-90) voor meer informatie over die vormen van "mondiaal" leren.



De federale Plannen inzake duurzame ontwikkeling

Dit hoofdstuk analyseert in hoeverre het eerste Plan in praktijk werd gebracht, waar het tweede Plan vandaan komt en wat er qua inhoud is veranderd tussen het eerste Plan en het tweede Plan.

1.1 Implementatie van het eerste Plan

Dit onderdeel 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 delen 1.1.1 en 1.1.2 gaan verder in op de methodologie door eerst het begrip maatregelen en daarna hun klassering volgens de verschillende etappes van het beleidsproces toe te lichten. Na deze methodologische inleiding volgen in 1.1.3 tot en met 1.1.5 de resultaten van de analyse volgens thema's en beleidsinstrumenten.

1.1.1 Maatregelen

622 maatregelen geïdentificeerd in het eerste federaal Plan

Deze paragraaf behandelt het begrip maatregel en maakt een telling van het totale aantal maatregelen dat in deze analyse bekeken werd. Elk onderzoek rond duurzame ontwikkeling onderscheidt de doelstellingen en de maatregelen om ze te bereiken. De beslissingen van het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000–2004* werden dus zo gestructureerd dat er een onderscheid is tussen doelstellingen, maatregelen en uitvoering. Voorliggende analyse heeft 622 maatregelen geïdentificeerd. De identificatie is gebaseerd op de lijst van maatregelen die de ICDO opstelde. Deze lijst van maatregelen is gebaseerd op de verantwoordelijkheden van de ICDO-leden en diende dus aangepast te worden aan de eisen van de in deze Working Paper gevolgde evaluatiemethodologie. Die aanpassing steunt op een aantal specifieke keuzes die inherent zijn aan de gevolgde methodologie.

- Paragrafen van het eerste Plan bevatten soms verschillende maatregelen die een zelfde verantwoordelijke moet uitvoeren. Voor de analyses in deze Working Paper is het onmogelijk om zulke groepen van maatregelen als één geheel te zien. De verschillende maatregelen kunnen zich immers in verschillende etappes van het beleidsproces bevinden en beroep doen op uiteenlopende beleidsinstrumenten. Toch wordt de beslissing om een sectoraal plan op te stellen wel als één maatregel beschouwd, ondanks het feit dat de verschillende maatregelen van dit

Plan in verschillende etappes van het beleidsproces kunnen zitten.

Voorbeeld: §210 (1) "vereenvoudiging van de procedures en verbetering van de toegang tot het gerecht" (2) "zal [...] de redenen voor de stijging van het aantal dossiers pro Deo te onderzoeken en voorstellen te formuleren voor de verhoging van het budget voor eerstelijnsrechtshulp"; (3) "zal [...] maatregelen nemen die de rol van de justitiehuizen tegenover de OCMW's verduidelijkt en desgevallend beter coördineert, en die het kader voor slachtofferhulp uitbreidt"; (4) "zal [...] maatregelen uitwerken voor de opleiding van rechters inzake de problematiek van plaatsing van kinderen." Daarom werd deze paragraaf in vier maatregelen opgesplitst.

- Het Plan stelt een aantal maatregelen niet voor als maatregelen, terwijl ze toch als dusdanig kunnen beschouwd worden voor de evaluatie.
Voorbeeld: §527: "bepalen welke rol deze mechanismen (Kyotomechanismen) kunnen vervullen in het Belgische klimaatbeleid."
- In sommige gevallen zijn doelstellingen en maatregelen moeilijk van elkaar te onderscheiden. De lijst van maatregelen die de ICDO maakte ter verdeling van de verantwoordelijkheden heeft een aantal doelstellingen of probleemstellingen als maatregel beschouwd. In de evaluatie werden ze niet als maatregel aangerekend.
Voorbeeld doelstelling: §576: "[...] als doelstelling voor de ontwikkelingshulp 0,7 % van het bruto nationaal product."

Analyse van het gevolg gegeven aan de maatregelen op basis van de ICDO-rapporten

Het gevolg dat gegeven werd aan de maatregelen van het Plan, werd geanalyseerd op basis van de rapporten van de ICDO-leden en de jaarrapporten van de ICDO (toegelicht in 2.4.2). Alle maatregelen van het Plan werden in een databestand van de TFDO ondergebracht, waar volgende informatie aan toegevoegd werd:

- De etappe van het beleidsproces die overeenstemt met het gevolg dat gegeven werd aan de maatregel.
- In welk thema de maatregel past.
- Van welk beleidsinstrument deze maatregel gebruik maakt.

1.1.2 Klassering van de maatregelen

De maatregelen werden geklasseerd naar het gevolg dat aan een maatregel gegeven is tussen begin 2000 en eind 2003¹.

Een eerste optie zou een klassering kunnen zijn naar effect van de maatregel op zijn doelstelling. Er zijn maatregelen die een groter effect hebben dan andere. Een onderscheid op deze basis kan evenwel niet gemaakt worden, gezien de moeilijkheid om de intensiteit van het beoogde effect te kennen. Een dergelijk oorzakelijk verband voor één maatregel is heel moeilijk aan te tonen op een wetenschappelijke manier². Het is bijgevolg uitgesloten om dat te doen voor 622 maatregelen.

1. De maatregelen die in 2004 werden uitgevoerd worden niet meegerekend aangezien daarover nog geen departementale rapportage bestaat.
2. Zie Working Paper 06-04 van het Federaal Planbureau (TFDO 2004, p. 14-16) voor meer informatie over de mogelijkheden om het verband tussen de maatregelen en hun effect te meten.

Verdeling van de maatregelen volgens de etappes van het beleidsproces

Een tweede optie is de klassering van de maatregelen volgens de etappes van het beleidsproces die ze in 2003 bereikt hebben. De informatie over deze etappes zijn te vinden in de ICDO-rapportage. Er zijn ook maatregelen waarvoor geen informatie beschikbaar is over de bereikte etappes.

De tweede optie, die gekozen werd, leidt tot een klassering met tien etappes: voorbereiding, invoering, uitvoering, monitoring en evaluatie, of categorieën: variabel, gevolgloos, achterhaald, gedefederaliseerd en informatieloos.

De eerste vijf van die tien etappes en categorieën 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 tijdsperiode 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."* (TFDO 1999, p. 176). Daarom wordt in het tweede *Federaal Rapport inzake duurzame ontwikkeling* (TFDO 2002, p. 110) het beleidsproces besproken en opgesplitst in vijf etappes. Deze etappes hebben als basis gediend om de maatregelen te klasseren. In de analyse werden enkel monitoring ex post en evaluatie ex post in rekening gehouden.

1. *Voorbereiding: keuze van tijdschema, 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 een aantal maatregelen die niet in de vijf etappes konden geklasseerd worden. Een aantal maatregelen moet namelijk door alle overheidsdiensten¹ worden uitgevoerd. Deze maatregelen bevinden zich bij elke betrokken overheidsdienst niet noodzakelijk in dezelfde etappe en zijn daarom gegroepeerd in maatregelen met "variabele" implementatie. Over een aantal maatregelen vermeldt de ICDO-rapportage dat niets werd ondernomen om er gevolg aan te geven. Voor deze maatregelen werd op federaal niveau geen enkele etappe bereikt. Er zijn echter nog andere situaties waarin de maatregelen niet te klasseren vallen volgens etappe van het beleidsproces. Achterhaaldheid en defederalisering kunnen verklaren waarom een aantal maatregelen op federaal niveau geen deel uitmaken van een beleidsproces. Bovendien zijn er een aantal maatregelen waarvoor er geen

1. Hiermee worden de federale overheidsdiensten en de programmatorische overheidsdiensten bedoeld.

informatie beschikbaar is. Dat geheel geeft aanleiding tot deze vijf andere categorieën waarin maatregelen zich kunnen bevinden:

6. "Variabel": maatregelen die door alle overheidsdiensten moeten uitgevoerd worden 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 het kader van deze maatregelen.
9. "Gedefederaliseerd": maatregelen waarvoor de bevoegdheid gedurende de looptijd van het Plan van de federale overheid naar de gedeedereerde entiteiten zijn 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.

1.1.3 Beleidsprocessen van de maatregelen

Volgens de gekozen methodologie werden de maatregelen geklasseerd naar de etappe van het beleidsproces waar ze zich bevinden na de eerste drie jaar van het Plan. Tabel 1 toont deze klassering.

Tabel 1 - Gevolg gegeven aan het eerste Plan, volgens de etappes van het beleidsproces

	Totaal	Absolute waarden
In voorbereiding	20%	122
In invoering	5%	29
In uitvoering	32%	196
In monitoring	0%	0
In evaluatie	0%	2
Subtotaal	56%	349
Variabel	1%	6
Gevolgloos	4%	25
Achterhaald	1%	7
Gedefederaliseerd	6%	35
Informatieloos	32%	200
Totaal	100%	622

Bron: Analyse van de Task force duurzame ontwikkeling (TFDO) op basis van de gegevens van de ICDO en de overheidsdiensten.

Een gevolg werd zeker gegeven aan minstens 56 % van de maatregelen van het eerste Plan

De gegevens zijn in twee delen voorgesteld. Bovenaan staan de gegevens over het eerste Plan volgens de etappes van het beleidsproces. Over de maatregelen die deze etappes bereikt hebben, bestaat er dus informatie waaruit blijkt dat ze een gevolg hebben. Daaruit kan afgeleid worden dat aan minstens 56 % van de maatregelen in het eerste Plan een gevolg gegeven is.

Ongeveer één vijfde van de maatregelen zijn "in voorbereiding", een eerste stap werd dus gezet om deze uit te voeren. Naast voorbereidende onderhan-

delingen kan een voorbereidingsfase ook wetenschappelijk onderzoek inhouden.

Slechts vijf procent van de maatregelen zit in een "invoeringsfase", wat overeenkomt met slechts 29 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.

Ongeveer een derde 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. Het gevolg dat de ICDO-leden daaraan gaven is maar een eerste stap naar een strikte monitoring van de maatregelen toe. Twee maatregelen werden toch geëvalueerd.

- Een eerste maatregel in evaluatie 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.
- Een tweede maatregel in evaluatie, is *erop toezien dat sancties en schorsingen waarin voorzien is in de werkloosheidsreglementering niet contraproductief werken* (§190). Om aan die maatregel tegemoet te komen werd een koninklijk besluit genomen. Een onderzoek in de context van het *Plan voor wetenschappelijke ondersteuning van een beleid gericht op duurzame ontwikkeling* evalueert het effect van dat besluit.

Voor de maatregelen alle overheidsdiensten moeten uitvoeren, werd de categorie "variabel" gecreëerd. Het is logisch dat die maatregelen niet altijd in dezelfde etappe van het beleidsproces zitten.

Er zijn weinig maatregelen (4 %) in de categorie "gevolgloos", maar waarschijnlijk is deze categorie in werkelijkheid belangrijker. Een aantal maatregelen waarover geen informatie beschikbaar is kunnen in werkelijkheid geen gevolg hebben gehad na hun opneming in het Plan. De score voor "informatieloos" geeft dan een indicatie van het niet opvolgen van maatregelen.

Relatief weinig maatregelen (1 %) zijn "achterhaald".

- Voorbeeld achterhaald: §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 verbe-

teren en te vergemakkelijken.” Deze maatregel is achterhaald vanwege de REACH-richtlijn op EU-vlak¹. 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 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. Dat geldt vooral voor de landbouwbevoegdheden.

Voor ongeveer een derde van de maatregelen is er “geen informatie” beschikbaar. Een aantal hypothesen voor dit gebrek aan informatie worden gegeven in het punt 2.4.2, na een korte uitleg over de gebruikte documenten.

1.1.4 Thema’s van de maatregelen

Verdeling van de maatregelen in zeven grote categorieën van thema’s

De 622 maatregelen die in de huidige analyse beschouwd worden, zijn in het eerste Plan ingedeeld in zeven grote categorieën van thema’s:

- *Wijziging van consumptiepatronen en productiewijzen: 60*
- *Acties inzake armoede en sociale uitsluiting – overmatige schuldenlast – milieugezondheidskunde: 110*
- *Acties landbouw – mariene milieu – biodiversiteit: 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*

Die categorieën van thema’s werden gebruikt voor het eerste Plan omdat ze nauw aansluiten bij de structuur van *Agenda 21*. Voor dezelfde redenen worden ze ook hier gebruikt. Tabel 2 klasseert het percentage maatregelen voor elke etappe of categorie van het beleidsproces volgens thema.

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.

Tabel 2 - Gevolg gegeven aan het eerste Plan, naar thema

	Consumptie & productie	Armoede & gezondheid	Landbouw, mariene milieu & biodiversiteit	Energie, vervoer, ozon & klimaat	Middelen ter implementatie	Grote maatschappelijke groepen	Tien richtsnoeren	Totaal
In voorbereiding	18%	10%	14%	34%	16%	21%	9%	20%
In invoering	8%	10%	3%	3%	2%	4%	0%	5%
In uitvoering	32%	35%	27%	40%	29%	32%	3%	31%
In monitoring	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
In evaluatie	0%	1%	0%	1%	0%	0%	0%	0%
Subtotaal	58%	56%	44%	78%	47%	57%	12%	56%
Variabel	8%	0%	0%	0%	0%	0%	3%	1%
Gevolgloos	3%	3%	8%	6%	3%	0%	0%	4%
Achterhaald / onuitvoerbaar	2%	0%	5%	1%	0%	0%	0%	1%
Gedefederaliseerd	0%	0%	27%	3%	0%	5%	0%	6%
Informatieloos	28%	42%	15%	13%	50%	37%	84%	32%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Absolute waarde	60	110	97	154	94	75	32	622

Bron: Analyse van de TFDO op basis van de gegevens van de ICDO en de overheidsdiensten.

Verscheidenheid in beschikbaarheid van informatie volgens thema

Het voornaamste verschil tussen categorieën van thema's is de beschikbaarheid van informatie. Er zijn immers vier categorieën waar het gebrek aan informatie beduidend is: "armoede en gezondheid" (42 %), "middelen ter implementatie" (50 %), "grote maatschappelijke groepen" (37 %) en "tien richtsnoeren" (84 %). Het gebrek aan informatie is geringer voor de andere categorieën. Voorzichtigheid is dan ook geboden bij de interpretatie van de vergelijking tussen categorieën. Volgende verschillen konden vastgesteld worden tussen categorieën van thema's:

- De categorie "energie, transport, ozon en klimaat" scoort het best qua uitvoering. Dat blijkt zowel uit de hoge score op het subtotaal van maatregelen die een gevolg hadden (78 %), als uit de lage score op "informatieloos" (13 %).
- Het zwakst scoort de categorie "tien richtsnoeren". Dat heeft een erg hoog percentage maatregelen in de categorie "informatieloos" (84 %) en een erg laag percentage aan maatregelen die een gevolg hadden (12 %). 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 schept een probleem bij de toewijzing van verantwoordelijkheden voor de rapportage erover. Initieel leek de ICDO het best geplaatst om hierover te rapporteren. Met de oprichting van de POD-DO en de cellen duurzame ontwikkeling, rijst de vraag of zij niet beter geplaatst zijn. Deze moeilijkheid in de toewijzing van de verantwoordelijkheden heeft ertoe geleid dat er zeer weinig informatie beschikbaar is voor deze categorie, wat de gemiddelden naar omlaag trekt. Dat verklaart de kleine proportie van maatregelen zonder gevolg. De invloed van de categorie "tien richtsnoeren" op de totale score is klein. Indien ze niet wordt meegerekend, zijn er 33 % maatregelen in uitvoering (i.p.v. 31 %) en 29 % maatregelen informatieloos (i.p.v. 32 %).

- Maatregelen die tot de landbouwbevoegdheid behoren (landbouw, mariene milieu, biodiversiteit) kregen in mindere mate een gevolg (44 %). De verklaring daarvoor is dat een groot deel van de categorie, namelijk de landbouwmaatregelen, geregionaliseerd is (27 %).

1.1.5 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 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 EU (2004). 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. Opvolgingsinstrumenten: indicatoren, rapportage...
6. Programmerende instrumenten: planning en niet nader toegelichte maatregelen. Planning werd in deze categorie toegevoegd aangezien een plan nieuwe, nog onbepaalde maatregelen opneemt.

De tabellen 6 en 7 tonen de klassering van beleidsinstrumenten naar categorieën van thema's (p. 19) en van categorieën van thema's naar beleidsinstrumenten (p. 20). Tabel 3 klasseert de percentages maatregelen voor elke etappe of categorie van het beleidsproces volgens beleidsinstrument. Dat kan een beeld opleveren van het succes van de onderscheiden instrumenten.

Tabel 3 - Gevolg gegeven aan het eerste Plan, naar beleidsinstrument

	Regulerend	Economisch	Communicatie & onderzoek	Vrijwillig	Opvolging	Programmerend	Totaal
In voorbereiding	22%	20%	14%	16%	30%	23%	20%
In invoering	8%	1%	3%	12%	3%	4%	5%
In uitvoering	30%	39%	34%	21%	15%	32%	31%
In monitoring	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
In evaluatie	1%	0%	0%	0%	0%	1%	0%
Subtotaal	61%	60%	51%	49%	48%	60%	56%
Variabel	0%	0%	0%	14%	0%	0%	1%
Gevolgsloos	7%	1%	6%	2%	3%	3%	4%
Achterhaald / onuitvoerbaar	4%	0%	1%	0%	0%	0%	1%
Gedefederaliseerd	7%	4%	3%	12%	6%	7%	6%
Informatieloos	21%	34%	40%	23%	42%	31%	32%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Absolute waarde	131	94	179	43	33	142	622

Bron: Analyse van de TFDO op basis van de gegevens van de ICDO en de overheidsdiensten.

Er is een kleiner gevolg gegeven aan "zachte" instrumenten van het beleidsproces dan aan "harde" instrumenten

Wie de subtotalen vergelijkt van maatregelen waar een gevolg aan gegeven werd, merkt een belangrijk verschil tussen de "harde" beleidsinstrumenten (regulerend en economisch) en "zachte" instrumenten (communicatie & onderzoek, vrijwillig en opvolging). "Harde" en "zachte" maatregelen moeten elkaar aanvullen (OECD & UNDP 2002, p. 287). "Zachte" instrumenten zoals communicatie dienen om instrumenten die veeleer "hard" zijn, aanvaardbaar te maken (Mina-raad 2000, p. 7). "Harde" instrumenten dienen om een "zachte" aanpak geloofwaardigheid te geven en eventueel zelfs als "stok achter de deur" (Bernheim 2001, p. 204). Indien de maatregelen die gebruik maken van "zachte" instrumenten in het beleidsproces achter blijven op de "harde", zoals het geval is voor het eerste *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling*, kunnen beide elkaar niet aanvullen.

Waarom zitten harde maatregelen over het algemeen in een verder stadium van het beleidsproces? Voor dat verschil zijn er vier mogelijke verklaringen waarvan het respectieve belang, met de beschikbare informatie, niet aangeduid kunnen worden.

- Een eerste mogelijkheid is dat de informatie over het al dan niet uitvoeren van een "harde" maatregel duidelijker is dan van een "zachte". Daardoor komen er minder maatregelen in de categorie "geen info" terecht.
- Een tweede mogelijke verklaring is dat de auteurs van het Plan "zachte" maatregelen voorstellen wanneer er geen duidelijkheid bestaat over de haalbaarheid van "harde" maatregelen. Zachte maatregelen worden met andere woorden genomen in domeinen die minder prioriteit genieten of waarover minder consensus bestaat.
- Een derde mogelijkheid is dat de meeste departementen traditioneel veel meer vertrouwd zijn met "harde" instrumenten (vooral regulerende) en dat tegenover de "zachte" instrumenten een zekere terughoudendheid bestaat of dat de knowhow hiervoor ontbreekt.

- Een vierde mogelijke verklaring is dat door een gebrek aan ervaring met "zachte" instrumenten, de overheidsdiensten een beroep moeten doen op derden, zoals consultants of communicatiebureaus. Daardoor lopen de kosten op, terwijl de overheidsdiensten rekening moeten houden met budgettaire beperkingen.

Programmerende maatregelen bepalen dat een plan zal gemaakt worden of dat andere maatregelen genomen of voorbereid zullen worden, zonder ze nader toe te lichten. Het zijn dus noch "zachte", noch "harde" maatregelen. Deze programmerende maatregelen zitten meestal in een of andere implementatiefase (60 %). Een aantal van deze maatregelen was immers al in een voorbereidingsfase op het moment dat het Plan geschreven werd en het Plan duidde erop dat deze besloten en uitgevoerd moesten worden.

Net zoals bij de klassering naar thema's is ook hier voor een groot percentage maatregelen geen informatie beschikbaar. Wanneer deze categorie buiten beschouwing blijft, kunnen toch een aantal interessante opmerkingen gemaakt worden. Op één uitzondering na hebben alle types een meerderheid aan maatregelen die zich in de uitvoeringsfase bevinden. Het enige type waarbij dit niet het geval is, is het type "opvolging" waar de meerderheid aan maatregelen slechts in de voorbereidingsfase zitten. In de categorie "variabel" zitten maatregelen die de administraties uitvoeren op een vrijwillige basis. In het eerste Plan werd zo bijvoorbeeld gesteld dat ze hun waterconsumptie op een vrijwillige basis gingen verminderen (§156). Het is dan ook logisch dat deze categorie "variabel" uitsluitend vrijwillige maatregelen bevat.

1.2 Inhoud van het tweede Plan

Dit onderdeel gaat in op de inhoud van het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2004-2008*. De voornaamste referentie daarbij is het eerste Plan.

In 1.2.1 wordt nagegaan in welke mate de structuur tegemoetkomt aan verschillende vereisten. Er wordt ook toegelicht waarom daarvan afgeweken werd. Vervolgens tonen 1.2.2 en 1.2.3 op thematisch vlak en op het vlak van beleidsinstrumenten welke de verschillen zijn tussen het eerste en het tweede Plan. In 1.2.4 wordt onderzocht welke documenten aan de basis liggen van het tweede Plan.

1.2.1 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 (ICDO 2004a, p. 16). 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), de uitkomst van de Wereldtop over duurzame ontwikkeling te Johannesburg (2002). Het tweede *Federaal rapport 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"* (ICDO 2004a, p. 16). De voor het tweede Plan gekozen thema's komen uit de EU-Strategie¹.

- *"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"*

... 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."* (ICDO 2004a). Daarom heeft de ICDO aangeduid dat die Europese Strategie aangevuld diende te worden met elementen van de Wereldtop in Johannesburg, van de federale Rapporten en van overige documenten.

1. Meer info over die Strategie: zie 3.2.3.

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 krijgen met een duidelijke presentatie. Dat voorstel voorzag 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 (FRDO 2000a, §3). Namelijk het nut van indicatoren voor de opvolging, 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 (FRDO 2000a, §11-12).

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 rekening te houden met aan de ene kant de mogelijkheden van de administraties en aan de andere kant, de leesbaarheid van het toekomstige Plan. Dat deel van het proces leidde tot een duidelijkere structuur in vergelijking met het eerste Plan. Het FRDO-advies (FRDO 2004, §8) heeft daar lof voor.

Het tweede Plan heeft een structuur die de 31 acties in één groep presenteert. Ze zijn dus niet meer gegroepeerd volgens thema's zoals in het voorontwerp het geval was. De acties volgen wel op een overzichtstabel die de acties weergeeft en hun relatie met de zes thema's en met de drie pijlers van duurzame ontwikkeling aanduidt. Daar werden twee inleidende hoofdstukken aan toegevoegd die een algemene probleemstelling schetsen. Het eerste inleidende hoofdstuk geeft de algemene context van duurzame ontwikkeling weer door de uitdagingen te schetsen in de nationale en internationale beleidscontext. Het tweede inleidende hoofdstuk licht de probleemstellingen toe 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 4 vergelijkt de structuur van de twee Plannen. De grijze boxen in de tabel geven de interne structuur van elke actie weer.

Tabel 4 - Structuur van de twee federale Plannen duurzame ontwikkeling

Structuur Plan 2000	Structuur Plan 2004
1. Beginselen, thema's en doelstellingen 2. Economische, sociale en ecologische componenten van duurzame ontwikkeling: Acties - Consumptie- en productie - Armoede, overmatige schuldenlast, gezondheid en milieu - Landbouw, mariene milieu, biodiversiteit - Energie, transport, ozon en klimaatverandering 3. Middelen ter implementatie 4. Versterking van de rol van grote maatschappelijke groepen 5. Tien richtsnoeren voor beleid inzake duurzame ontwikkeling	1. Een Plan duurzame ontwikkeling is nodig (context) 2. Strategisch kader van het <i>Plan inzake duurzame ontwikkeling</i> (keuze van thema's en acties) 3. De 31 acties
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content;"> Probleemstelling Actieplan Strategische doelstellingen Beleid en maatregelen Uitvoering </div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content;"> Context Beschrijving Uitvoering </div>
4. Follow-up	

Bron: Analyse van de TFDO op basis van de twee Plannen voor duurzame ontwikkeling.

Verschil qua terminologie tussen de twee Plannen

Let er bij tabel 4 op dat een aantal begrippen niet dezelfde betekenis hebben in de twee Plannen. De rubriek "Uitvoering" heeft niet dezelfde inhoud in de twee Plannen. In het eerste Plan bevat deze rubriek immers de verantwoordelijkheden en in het tweede Plan 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 eenvoudige 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 aan de bedoelde inhoud.

- Het punt "Uitvoering" bevat normaal gezien enkel uit te voeren maatregelen, evenwel is er een aantal paragrafen dat 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 benadelen, 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

De vraag naar een effectbeoordeling is niet ingevuld. Dat deel 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 beantwoordt: *“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.”* (§4503).

Weinig kwantitatieve doelstellingen

Het tweede Plan bevat zeer weinig kwantitatieve doelstellingen (13 op 354 maatregelen). Enkel de thema's "armoede en gezondheid" en "energie, vervoer, ozon en klimaat" bevatten kwantitatieve doelstellingen, namelijk respectievelijk 7 en 6 doelstellingen. Het eerste Plan bevat 23 kwantitatieve doelstellingen op 621 maatregelen, waarvan 10 in het thema wijziging van consumptiepatronen en productiewijzen. 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. Daarnaast is de inhoud van de doelstelling ook van belang. Eén van de doelstellingen zegt: *“de regering herbevestigt zijn engagement om tegen 2010 0,7 % van het BBP aan ontwikkelingssamenwerking te spenderen”*. Deze doelstelling (dezelfde als in het eerste Plan) blijkt toch erg zwak aangezien ontwikkelingssamenwerking in 2003 al 0,61 % van het BBP bedroeg, daar waar dat nog maar 0,36 % was in 2000 (beginjaar van het eerste Plan).

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. Anno 2004 zijn op internationaal vlak daarom 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* 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 was dan die van het eerste, kwamen nog steeds niet alle inhoudelijke punten die de wetgever en de FRDO vragen duidelijk naar voren.

1.2.2 Thema's

FRDO prioriteiten qua thema's

De prioriteiten die de FRDO formuleerde in haar advies over het voorontwerp van 2000 (FRDO 2000a) 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).

In het eerste *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling* vond er een accentverschuiving plaats tegenover het voorontwerp van 2000. Er is getracht om aan deze vier punten die al aanwezig waren in dat voorontwerp, meer aandacht te geven.

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.
- 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 categorie. De categorieën van thema's van het eerste Plan zijn als analysekader genomen omdat deze categorieën van thema's overeenkomen met de hoofd-

stukken van Agenda 21 en meer algemeen zijn. Deze mechanische techniek wordt verruimd dankzij een analyse per type beleidsinstrument. In afwachting van de "Duurzame-ontwikkelingseffectbeoordeling" 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 categorieën van thema's 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 categorie zouden kunnen ingedeeld worden. Tabel 5 toont de overeenkomst tussen de categorieën van thema's van het eerste plan en de acties van het tweede plan, geklasseerd in elke categorie van het eerste Plan.

Tabel 5 - Overeenkomst tussen thema's van het eerste plan en actie's van het tweede plan

Thema	Actie
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

Verschuiving van de thematische focus

De analyse toont een verschuiving qua thematische focus tussen het eerste Plan en het tweede Plan. De analyse daarvan kan verlopen per type maatregel¹, wat tabel 6 illustreert².

1. Zie 1.1.5 voor een nadere uitleg over de klassering naar beleidsinstrumenten.
2. Tabel 6 toont de complementaire tabel, namelijk de evolutie tussen het eerste en het tweede Plan van de percentages van maatregelen voor elk thema, naar beleidsinstrument³.

Tabel 6 - Evolutie tussen het eerste en het tweede Plan van het percentage maatregelen voor elk type beleidsinstrument, naar thema

	Consumptie & productie	Armoede & gezondheid	Landbouw, mariene milieu & biodiversiteit	Energie, vervoer, ozon & klimaat	Middelen ter implementatie	Grote maatschappelijke groepen	Tien richtsnoeren	Totaal	Absolute waarden
Regulerend									
Plan 1	11%	18%	20%	34%	5%	11%	0%	100%	131
Plan 2	19%	38%	9%	23%	12%	0%	0%	100%	69
Economisch									
Plan 1	3%	24%	6%	29%	31%	2%	4%	100%	94
Plan 2	5%	42%	5%	35%	11%	0%	2%	100%	55
Communicatie en onderzoek									
Plan 1	9%	16%	16%	23%	14%	12%	10%	100%	179
Plan 2	18%	26%	8%	31%	6%	0%	10%	100%	140
Vrijwillig									
Plan 1	28%	9%	19%	16%	9%	14%	5%	100%	43
Plan 2	38%	6%	3%	31%	9%	0%	13%	100%	32
Programmerend									
Plan 1	6%	19%	17%	22%	15%	18%	4%	100%	142
Plan 2	35%	19%	13%	17%	13%	0%	4%	100%	54
Opvolging									
Plan 1	15%	15%	15%	9%	24%	12%	9%	100%	33
Plan 2	25%	0,0%	0,0%	25%	25%	0%	25%	100%	4
Totaal									
Plan 1	10%	18%	16%	25%	15%	12%	5%	100%	622
Plan 2	21%	28%	8%	28%	10%	0%	6%	100%	354

Bron: Analyse van de TFDO op basis van de twee Plannen voor duurzame ontwikkeling.

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).

Verdwijning van het thema "grote maatschappelijke groepen"

Het blijkt dat er één categorie van thema verdwijnt in het tweede Plan, in vergelijking met het eerste Plan: "Grote maatschappelijke groepen", dat overeenkwam met deel 3 van *Agenda 21*. Het percentage maatregelen van de categorie "Tien richtsnoeren" blijft in dezelfde grootteorde. De categorieën van thema's "consumptie en productie", "Armoede en gezondheid" en "energie, vervoer, ozon en klimaat" zijn relatief toegenomen, waar "Landbouw, mariene milieu & biodiversiteit" en "middelen ter implementatie" relatief zijn afgenomen. De inhoud van deze laatste categorie is ook niet hetzelfde in de twee Plannen. Het eerste Plan belicht drie types middelen ter implementatie, namelijk internationaal beleid, fiscaal beleid en wetenschapsbeleid. Deze drie types middelen ter implementatie 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 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.

Uit de klassering naar type kan blijken dat de vrijwillige maatregelen vooral voorkomen in het thema "consumptie en productie" en in het thema "energie, vervoer, ozon en klimaat". Het zijn ook de enige maatregelen, naast de opvolgingsmaatregelen, waar het thema "armoede en gezondheid" zwak scoort (niet tot de topdrie behoort).

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 (FRDO 2004, §2). Dat lijkt alleszins zo, doordat er geen apart hoofdstuk meer is over consumptie en productie. Toch toont tabel 6 dat het onderwerp aan relatief belang won. De percentages van consumptie- en productiemaatregelen in het eerste Plan en in het tweede Plan zijn respectievelijk 10 % en 21 %. Dat advies betrof 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 genomen.

1.2.3 Beleidsinstrumenten

Dit hoofdstuk analyseert of er een verschuiving is in de types gebruikte beleidsinstrumenten tussen het eerste Plan en het tweede Plan. Tabel 7 toont deze verschuiving op basis van de percentages van maatregelen voor elk thema, volgens het type beleidsinstrument.

Tabel 7 - Evolutie tussen het eerste en het tweede Plan van de percentages van maatregelen voor elke categorie van thema, naar beleidsinstrument.

	Regulerend	Economisch	Communicatie & onderzoek	Vrijwillig	Programmerend	Opvolging	Totaal	Absolute waarden
Consumptie & productie								
Plan 1	25%	5%	28%	20%	13%	8%	100%	60
Plan 2	18%	4%	34%	16%	26%	1%	100%	73
Armoede & gezondheid								
Plan 1	21%	21%	25%	4%	25%	5%	100%	110
Plan 2	27%	23%	38%	2%	10%	0%	100%	98
Landbouw, mariene milieu & biodiversiteit								
Plan 1	27%	6%	29%	8%	25%	5%	100%	97
Plan 2	21%	11%	39%	4%	25%	0%	100%	28
Energie, vervoer, ozon & klimaat								
Plan 1	29%	18%	27%	5%	20%	2%	100%	154
Plan 2	16%	19%	44%	10%	9%	1%	100%	99
Middelen ter implementatie								
Plan 1	7%	31%	27%	4%	22%	9%	100%	94
Plan 2	24%	18%	26%	9%	21%	3%	100%	34
Grote maatschappelijke groepen								
Plan 1	20%	3%	29%	8%	35%	5%	100%	75
Plan 2	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%	0
Tien richtsnoeren								
Plan 1	0%	13%	56%	6%	16%	9%	100%	32
Plan 2	0%	5%	64%	18%	9%	5%	100%	22
Totaal								
Plan 1	21%	15%	29%	7%	23%	5%	100%	622
Plan 2	19%	16%	40%	9%	15%	1%	100%	354

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.

BOX 1 - Advies van de FRDO over het voorontwerp van Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2004-2008

"Het plan beperkt zich echter te vaak tot "zachte" instrumenten als studie en onderzoek om de doelstellingen van de acties te realiseren: er wordt nauwelijks een beroep gedaan op economische en juridische instrumenten." (FRDO 2004, §65)

De FRDO oordeelt dat het tweede Plan te veel zachte instrumenten en niet genoeg harde instrumenten gebruikt (zie box 1). De vraag daarbij is, welk percentage aan harde maatregelen zou de FRDO 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.

De thematische klassering laat toe de volgende waarnemingen te doen:

- De communicatie- en onderzoeksmaatregelen zijn de belangrijkste maatregelen voor alle categorieën van thema's in het tweede Plan en voor bijna alle categorieën van thema's van het eerste Plan. Uitzonderingen daarop in het eerste Plan zijn de drie volgende categorieën van thema's 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) "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 belangrijke 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).

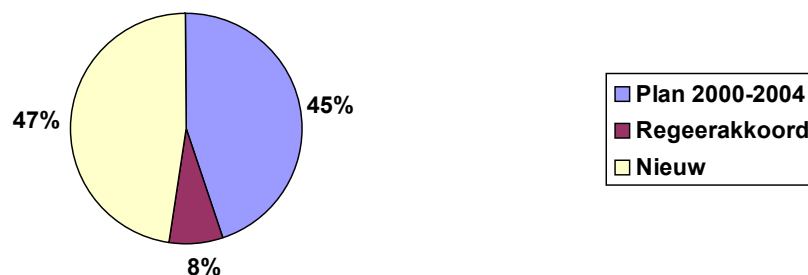
Waarschijnlijk beïnvloeden de verschillen in federale bevoegdheden naar gelang van de thema's deze thematische klassering. Afhankelijk van de thema's is het federale niveau meer of minder bevoegd wat een uitleg kan zijn voor het verschil in de gebruikte types instrumenten.

1.2.4 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 is 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 1 Basis van de maatregelen van het tweede Plan.



Bron: Analyse van de TFDO op basis van de twee Plannen voor duurzame ontwikkeling en op basis van het regeerakkoord van 2003.

Figuur 1 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 2003

15 % van de maatregelen 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 1 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 innovatief 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) zijn onder andere beïnvloed door de wereldtop over duurzame ontwikkeling van Johannesburg in september 2002 en meer bepaald door het *Implementatieplan*¹ (UNCSD 2002). Het Implementatieplan van Johannesburg inspireerde tot het formuleren van 33 % (56 maatregelen) van deze nieuwe maatregelen.

1. zie 3.2.1

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 om daar een consultatie over te organiseren? Deze vraag wordt behandeld in 2.1.3.

Een tweede vraag werd gesteld door de FRDO die beschouwt dat het tweede Plan geen aanzet biedt tot een trendbreuk, onder andere omdat het amper de inhoud van het regeerakkoord overschrijdt (zie box 2). De FRDO oordeelt dus dat een trendbreuk alleen zou bestaan wanneer de scope van het regeerakkoord overschreden zou worden (het derde *Federaal Rapport inzake duurzame ontwikkeling* zal de notie van "trendbreuk" verfijnen).

BOX 2 - Advies van de FRDO over het voorontwerp van Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2004-2008

"Dit plan biedt dan ook geen aanzet tot een trendbreuk – daarvoor is zijn actieradius inhoudelijk te beperkt, ook al omdat die nauwelijks de scope van het regeerakkoord overschrijdt." (FRDO 2004, §3)

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 8 in rekening gehouden.

Tabel 8 - Het metakarakter van het tweede federaal Plan.

Thema van Plan 2	§	Thematisch plan
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.

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 themati-

sche plannen komen op drie verschillende wijzen aan bod, maar ze leggen geen verbanden tussen deze thematische plannen:

- 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 zinnig 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 [energiebeleidovereenkomsten] moet voor eind 2005 leiden tot een actieplan dat de maatregelen van de verschillende hierbij betrokken beleidsniveaus omvat.”
- Een maatregel van het federaal Plan wordt genomen in een bestaand thematisch plan.
Voorbeeld Plan 1, §300: “landbouwmilieumaatregelen integreren in de plannen voor plattelandsontwikkeling.”
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 vierde 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. §1215 van het tweede Plan stelt immers: “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 inspannen 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 werd, 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 deze 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.”* Deze 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 hetzelfde 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 nationale strategieën rond biodiversiteit, duurzaam beheer van land, water en levende rijkdommen."

3. De maatregel is versterkt, bouwt eventueel verder op wat er in de tussentijd 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 consumptiegewoonten, 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 lichtjes 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 verdelen zich over 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 9 geeft indicatoren, contextelementen en maatregelen uit het eerste en het tweede *Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling* die expliciet in het tweede Plan voorkomen geciteerd zijn. Uit dit kleine onderzoek blijkt echter dat het cyclisch leerproces nog niet systematisch werkt.

Tabel 9 - Verwijzingen naar de federale Rapporten in het tweede Federaal Plan.

Paragrafen van het uit tweede Plan	Nr.	Origine van voorstel
Verschillende interpretaties van de sociale, economische en ecologische aantasting kunnen leiden tot uiteenlopende beleidsprioriteiten	1216	federaal Rapport 2 (1.2.2.)
<i>Federale Rapporten duurzame inzake ontwikkeling</i> 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 ₂ -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	federaal Rapport 1 en Plan 1 (§778): afstemming van adviezen
	4304	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 het tweede federaal Rapport en van het 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 Rapport¹: 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 2.1.2) in te vul-

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.

len, 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 federaal Rapport en Plan wordt in 2.1.2 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* (FRDO 2004, §1).

1.3 Besluiten

Dit eerste hoofdstuk trachtte te verduidelijken in welke mate gevolg werd gegeven aan het eerste Plan. Daaruit bleek dat minstens 56 % van de maatregelen een gevolg heeft gekend. In het merendeel van die gevallen zijn maatregelen in voorbereiding (20 %) of in uitvoering (32 %). 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 derde van de maatregelen.

De 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 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 1.2.1).

Uit de analyse van de beleidsinstrumenten blijkt dat communicatieve (of zachte) instrumenten in het tweede Plan aan belang winnen, maar niet ten koste van economische en juridische instrumenten (of harde). Het is het aandeel van de programmerende maatregelen in het Plan dat slinkt. Harde en zachte maatregelen vullen elkaar in beide Plannen aan. Uit de analyse blijkt dat aan de zachte maatregelen van het eerste Plan minder gevolg gegeven werd dan aan de harde maatregelen. Dat kan de efficiëntie van de "policy mix" verminderen.

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 thema's werd tegemoetgekomen aan een aantal prioriteiten van de FRDO (rationeel energiegebruik, armoedebestrijding en verrekenen van externe kosten). Een vaststelling die uit het hoofdstuk 1 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. Dat die overlapping bestaat, is verwonderlijk omdat het tweede Plan expliciet zegt geen maatregelen te herhalen. Uit het onderzoek blijkt 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 van de overlapping tussen het voorontwerp van het tweede Plan en het regeerakkoord van 2003. Dat is problematisch omdat de maatregelen van het regeerakkoord bedoeld zijn om uit te voeren. In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de problemen 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 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 hoofdstuk 2.



2 De federale Strategie inzake duurzame ontwikkeling

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 berekend samenspel van actoren en beleidsinstrumenten dat tot doel heeft een systeem in een bepaalde richting te laten evolueren. Niet elk plan is een plan voor duurzame ontwikkeling. Daartoe moet het deel uitmaken van een strategie voor duurzame ontwikkeling. Evenmin is elke strategie 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 (OECD & UNDP 2002, p. 30). 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.

In 1992 al, bevatte *Agenda 21* (8.7) de verbintenis om nationale strategieën voor duurzame ontwikkeling in te voeren. Die verbintenis werd bevestigd in 1997 door een verbintenis om tegen 2002 zulke strategieën uit te werken voor elk land. Het Implementatieplan van Johannesburg voegde daar in 2002 aan toe dat die strategieën tegen 2005 klaar moeten zijn. De Belgische wet *betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling* van mei 1997 is een Strategie voor duurzame ontwikkeling (Gouzée e.a. 1999). Ze heeft echter betrekking op de federale bevoegdheden. Het is dus geen nationale strategie, want die zou ook 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.

De leercyclus van de federale Strategie inzake duurzame ontwikkeling

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 wet stipuleert immers dat het Plan opgemaakt wordt op basis van het federaal Rapport (art.3). De fase van rapportage gaat vooraf aan de plan- en raadplegingfase van de bevolking en van de adviesorganen. Die 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 (toezicht op de implementatie). Samengevat doorloopt de beleidscyclus dus deze stappen.

1. Van rapportage naar raadpleging.
2. Van raadpleging naar planning.

3. Van planning naar implementatie.
4. Van implementatie naar rapportage.

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 tijdsbeperking op aan iedere operatie van de beleidscyclus en organiseert hun aaneenschakeling. Daarbij worden binnen vier jaar telkens opnieuw twee federale Rapporten en één Plan gepubliceerd. De eerste vierjaarsperiode van de wet liep van 1998 tot 2002 en vatte de eerste beleidscyclus aan. De federale regering nam het eerste Plan voor duurzame ontwikkeling aan voor de periode 2000-2004 en het federaal Rapport van 2005 zal de uitvoering van dit Plan evalueren om het volgende Plan beter op te kunnen stellen. Tijdens elke cyclus wordt dus een Plan inzake duurzame ontwikkeling voorbereid en geëvalueerd. Met de implementatie van dat Plan komt de Belgische regering in belangrijke mate de strategische verbintenissen van 1992, 1997 en 2002 na.

In wat volgt, 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. (De inhoud van de Plannen werd kwam in het eerste hoofdstuk aan bod.)

2.1 Van rapportage naar raadpleging

In het eerste hoofdstuk van dit document werd uitgebreid ingegaan op de inhoud van de federale Plannen inzake duurzame ontwikkeling. Om te begrijpen hoe die inhoud tot stand komt is het nodig het opstellen van twee andere documenten in detail te bekijken: Het *Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling* en het voorontwerp van *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling*. Het opstellen van die documenten situeert zich in de eerste stap van het beleidsproces, die hier behandeld wordt.

2.1.1 Actoren

Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling

De stap van rapportage naar raadpleging bevat het opstellen 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 eerste van de twee op onder verantwoordelijkheid van het Federaal Planbureau. Daarbij wordt een beroep gedaan op samenwerking met andere actoren van de wet van 5 mei 1997. Toch blijft de inbreng van buiten het Planbureau erg beperkt. Er is immers 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 tweede belangrijke document is het voorontwerp van *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling*. Het opstellen daarvan impliceert samenwerking tussen de redactoren en tussen de federale diensten. De tekst is onderhevig aan vele bijsturingen. Zoals blijkt uit wat volgt, verschilde in 2004 de taakverdeling bij het opstellen van het voorontwerp van die in 2000. De reglementaire basis waarin die veranderingen vastliggen is het KB van 8 december 2003 (Belgisch

Staatsblad 30/1/2004). De aanpassing van de werkwijze op basis van ervaringen met een eerste planningscyclus, 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 gevolgd voor de twee voorontwerpen van *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling*, weliswaar op een andere 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 Overheidsdienst Duurzame Ontwikkeling (POD-DO) en het secretariaat van de ICDO. Tabel 10 geeft de verschillen qua taakverdeling weer bij het opstellen van het voorontwerp.

Tabel 10 - 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	IKW + experts van POD-DO en ICDO-secretariaat, volgens 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 gedeelte¹. 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 overheidsdiensten bij het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling* te verhogen en zo de uitvoering ervan beter te garanderen.

De ICDO-leden werden meer betrokken door ze in werkgroepen per thema de maatregelen te laten formuleren die in het voorontwerp van tweede Plan moesten komen. Het secretariaat van de ICDO en de POD-DO namen het schrijfwerk en integratie voor de sectorale delen voor hun rekening. Een redactioneel comité formuleerde redactionele richtlijnen en zag toe op de toepassing ervan. Er was 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 een van de POD-DO. De bedoeling was om het werk

1. De delen 2, 3 en 4 in voorontwerp van eerste Plan en de Acties in voorontwerp van tweede Plan.

zo veel mogelijk te delen. Deze formule resulteerde echter niet in een voldoende begeleiding van de werkgroepen. Wat de andere overheden betreft, dient opgemerkt te worden dat de gemeenschappen en gewesten ook als waarnemer in de ICDO vertegenwoordigd zijn. Het Vlaamse Gewest speelde in die hoedanigheid een actieve rol, bij het opstellen van het voorontwerp van tweede Plan.

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 sectorale gedeelte van het Plan, de uitvoering ervan naderhand ook zouden moeten evalueren. Daarbij zijn ze dus rechter en partij. De FRDO vroeg in haar advies over de wet inzake duurzame ontwikkeling (FRDO 2000b, §7) 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 aanpaste alvorens het ter consultatie werd voorgelegd aan de bevolking. Bij het opstellen van het eerste Plan had de politiek pas na de raadpleging en de verwerking ervan inspraak, 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 (Federaal parlement 2003, §27.13). In zijn advies over het voorontwerpplan van 2000 wees de FRDO op het probleem van het statuut van dit document (FRDO 2000a, §25). De FRDO had herhaaldelijk gevraagd om deze politieke interventie (zie box 3).

BOX 3 - Advies van de FRDO over de aanpassing van de wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling en advies van de FRDO over de noodzaak om een consultatiestrategie te ontwikkelen en aanbevelingen voor de consultatie over het voorontwerp van het 2de Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling

“Daarom vraagt de raad dat het statuut van het voorontwerpplan wordt verduidelijkt. Enerzijds wenst de raad meer betrokkenheid van de regering, omdat dit bevorderlijk is voor de latere uitvoering van het plan. Anderzijds wenst de raad te vermijden dat de aard van het voorontwerpplan de kans op een breed en open debat zou beperken. Voorts wenst de raad dat het parlement in dit debat een belangrijke rol zou spelen.” (FRDO 2000b, §8).

“Een politieke toetsing van het document alvorens de consultatie aanvangt is volgens de raad essentieel. De mensen moeten zeker zijn dat de overheid de suggesties in overweging neemt en dat de voorstellen uit het Plan waarover zij geraadpleegd worden ook effectief zullen worden uitgevoerd. Het vorige Plan werd politiek onvoldoende sterk gedragen.” (FRDO 2003b, §29).

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. De kans bestaat bovendien dat deze hulp de betrokkenheid bij de administraties, die betracht werd door hen meer verantwoordelijkheid te geven bij de redactie, deels tenietdoet. De voorzitters van de werkgroepen werden niet uitgenodigd om hun

werk te komen verdedigen in de IKW. 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 (zie box 4).

BOX 4 - Advies van de FRDO over het voorontwerp van Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2004-2008

"Op zich beschouwt de raad de manier van werken voor het tweede plan niet als negatief: de grotere betrokkenheid van de ICDO, de PODDO en de beleidsvoorbereidende cellen (kabinetten) vergroot het bottom-up-karakter van dit plan binnen de overheidsdiensten en het politieke draagvlak. Maar de raad stelt zich wel de vraag of de bijdrage van de verschillende intervenanten wel voldoende geïntegreerd is geweest in het proces, en in welke mate er overleg en coördinatie heeft plaatsgevonden tussen alle betrokken partijen." (FRDO 2004, §81).

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 (ICDO 2004a, p. 5-7). Dat bepaalt het *Koninklijk Besluit van 8 december 2003 tot wijziging 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* (Belgisch Staatsblad, 1998). 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 niet duidelijk in hoever die wijzigingen in de toekomst zullen toelaten om de ervaren problemen op te lossen.

2.1.2 Opdracht van het federaal Rapport

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:

- "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."

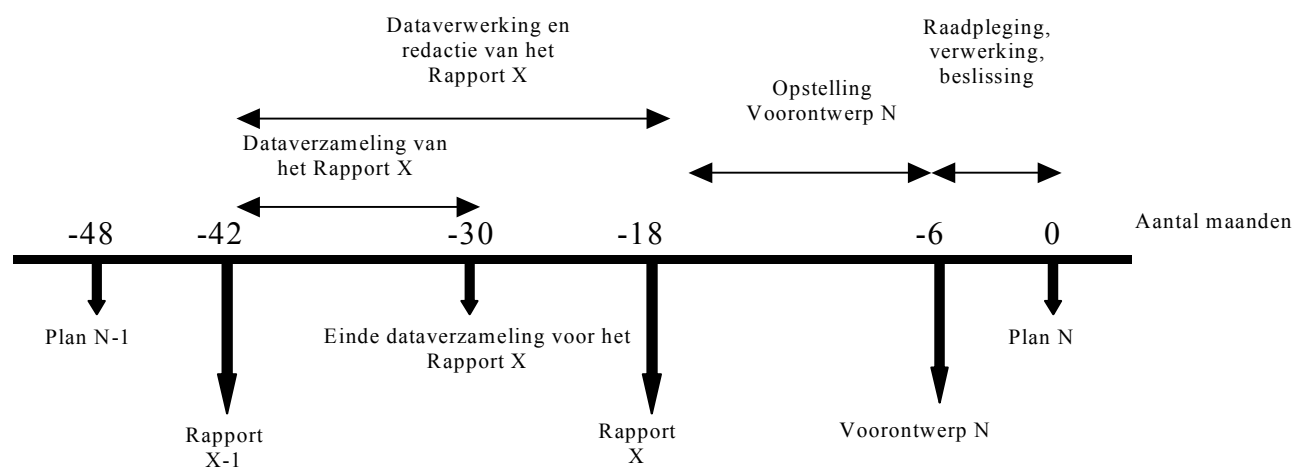
Zoals getoond in 1.2.4, was het federaal Rapport in 2004 niet de voornaamste inspiratie voor het voorontwerp van Plan, met uitzondering van de transversale delen. Hoewel artikel 3 van de wet van 5 mei 1997 zegt dat het Plan wordt opgesteld op basis van het federaal Rapport, was het een bewuste keuze om aansluiting te zoeken bij de Strategie van de Europese Unie (EU).

De wet stelt een periodiciteit vast waarbij binnen vier jaar telkens twee federale Rapporten en één Plan moeten gepubliceerd worden. Een belangrijke vraag is hoe die Plannen en die federale Rapporten op elkaar aansluiten zodat de fede-

rale Rapporten lessen kunnen trekken uit de ervaring die opgedaan werd door gevolg te geven aan het Plan. Deze twee hypothesen worden onderzocht:

- In een eerste hypothese wordt ervan uitgegaan dat het moet gebeuren binnen de vierjaarsperiode. Deze hypothese, uitgewerkt in figuur 2, laat dus de vierjaarsperiode en de beleidscyclus¹ samenvallen. Zoals zal worden aangetoond levert de confrontatie tussen deze hypothese en de praktijk een aantal moeilijkheden op.
- Daarom gaat een tweede hypothese, uitgewerkt in figuur 3, ervan uit dat de vierjaarsperiode en de beleidscyclus alleen gedeeltelijk samenvallen.

Figuur 2 Berekening van termijn van de planuitvoering die geëvalueerd kan worden volgens hypothese 1



Bron: TFDO

Er zijn vier jaar (48 maanden) tussen de goedkeuring van een Plan en de goedkeuring van het volgende Plan. Figuur 2 toont een periode van 48 maanden waarin vertrokken wordt vanaf de goedkeuring van een Plan en teruggerekend wordt welke termijnen noodzakelijk zijn om het te laten steunen op basis van een federaal Rapport.

Vertrekkende vanuit de goedkeuringsbeslissing van Plan N is het mogelijk om de verscheidene etappes die daaraan voorafgaan te schematiseren.

Zes maanden voordat het Plan N besloten wordt, moet het voorontwerp N klaar zijn. Deze zes maanden zijn nodig voor de drie laatste etappes van het opstellen van het Plan N. Ten eerste is er de raadpleging van het Plan, die drie maanden vergt (art.4, §3 van de wet over duurzame ontwikkeling). Ten tweede moet de raadpleging verwerkt worden, waar de ICDO twee maanden voor krijgt (art.4, §4). Ten derde neemt de regering de tijd om het ontwerp aan te passen aan haar politieke prioriteiten en om te beslissen. De wet zegt niet hoeveel tijd daarvoor nodig is, maar een voorzichtige schatting zou één maand zijn.

1. De stappen van de beleidscyclus zijn rapportage, raadpleging, planning en implementatie.

De ervaring van 2000 leert dat de voorbereiding van een voorontwerp ongeveer één jaar in beslag neemt (ICDO 2000, p. 4-5) en dit werd bevestigd in 2004, waar de voorbereiding van het voorontwerp van het tweede Plan zelfs enkele maanden langer geduurd heeft (ICDO 2004, p. 13). Achttien maanden voor de beslissing van het Plan N, moeten de auteurs van het voorontwerp N dus beginnen met hun werk. In een ideale situatie komt het federaal Rapport X op dat moment uit, zodat de opstelling van het voorontwerp N kan steunen op dit federaal Rapport.

De evaluatie van een Plan kan niet dienen voor het opstellen van het volgend Plan

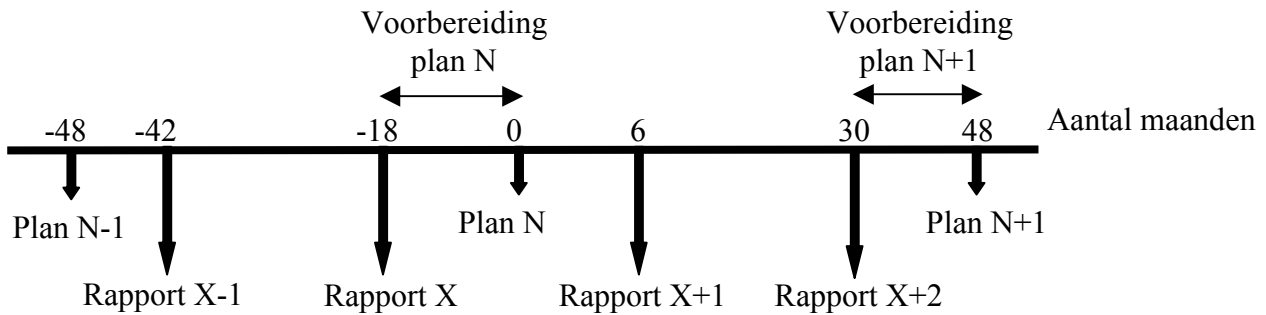
Een federaal Rapport maken dat de drie genoemde opdrachten volbrengt, vergt eveneens tijd. De ervaring leert dat de twee jaar die de wetgever toekende niet overdreven zijn. De dataverzameling voor de evaluatie van de uitvoering van een Plan inzake duurzame ontwikkeling is bovendien afhankelijk van de rapportage over de uitvoering van de maatregelen van dat Plan. De ICDO-leden voeren deze rapportage jaarlijks uit. Ze wordt eind maart gepubliceerd. Op de tijdslijn kan dat vertaald worden door te zeggen dat deze rapporten beschikbaar zijn op -42, -30, -18 en -6.

Opdat een federaal Rapport op tijd klaar zou zijn tegen 18 maanden voor de beslissing van een Plan, valt de afsluitingsdatum voor het verzamelen van data over de uitvoering van het Plan N-1, 30 maanden voor de publicatie van dat Plan N. Het overgrote deel van de dataverzameling moet inderdaad op -30 stoppen om op -18 een federaal Rapport X inzake duurzame ontwikkeling te kunnen publiceren. De rapportage van de ICDO-leden die op -18 gepubliceerd wordt kan in dit federaal Rapport, logischerwijze, niet in beschouwing genomen worden. De periode van de planuitvoering die geëvalueerd kan worden in een federaal Rapport dat op tijd de nodige informatie voor het voorontwerp levert, duurt dus maximum anderhalf jaar. In zo'n korte periode kunnen nog niet veel tastbare resultaten van de uitvoering van een Plan gemeten worden.

Alle schattingen in deze berekening houden rekening met een vlotte uitvoering van de wet. In de realiteit, zijn bepaalde periodes nog langer of worden ze uitgesteld door invloeden inzake timing zoals verkiezingen en vakantieperiodes. In de realiteit kan de evaluatieperiode dus nog korter zijn.

Ervan uitgaande dat de vierjaarsperiode en de beleidscyclus samenvallen is het dus onmogelijk een voldoende lange uitvoeringsperiode van de implementatie van het vorige Plan te evalueren zodat een volgend Plan werkelijk gebaseerd is op een evaluatie van de uitvoering van een voorgaand Plan. Een tweede hypothese biedt een complementaire belichting van dat probleem doordat de beleidscyclus niet beperkt is tot de vierjaarsperiode. De tijdslijn van figuur 3 houdt dus een langere periode in rekening.

Figuur 3 Berekening van termijn van de planuitvoering die geëvalueerd kan worden volgens hypothese 2



Bron: TFDO

Figuur 3 toont een periode van 96 maanden waarin vertrokken wordt vanaf de goedkeuring van een Plan en waarbij er gerekend wordt welke termijnen plaatsvinden tussen de goedkeuring van dit Plan en de goedkeuring van het Plan dat acht jaar (96 maanden) later komt.

Het federaal Rapport dat uitkomt na de goedkeuring van Plan N, federaal Rapport X+1, evalueert de implementatie van het voorgaande Plan, Plan N-1. Het federaal Rapport dat als tweede uitkomt na de goedkeuring van een Plan, federaal Rapport X+2, bereidt het volgende Plan, Plan N+1, voor. De publicatie van dit federaal Rapport X+2 valt inderdaad samen met het begin van de voorbereiding van dat Plan N+1. De twee federale Rapporten die tussen twee Plannen gepubliceerd worden hebben dus een verschillende rol: het eerste federaal Rapport evalueert de implementatie van het afgeronde Plan en het tweede bereidt het volgende Plan voor. Een Plan, N+1, steunt dus op twee federale Rapporten: een federaal Rapport X+1 dat de implementatie van het Plan N-1 evalueert en een federaal Rapport X+2 dat het Plan N+1 voorbereidt.

Deze hypothese impliceert bijvoorbeeld dat het derde federaal Rapport (X+1) de uitvoering van het eerste Plan (N-1) zou evalueren en het vierde federaal Rapport (X+2) het derde Plan (N+1) zou voorbereiden. Dat derde Plan (N+1) zal dus kunnen steunen op twee federale Rapporten: het derde (X+1) dat de implementatie van het eerste Plan (N-1) evalueert en het vierde (X+2) dat het derde Plan (N+1) voorbereidt.

Het opstellen van een Plan kan steunen op de evaluatie van een vorig Plan

Deze tweede hypothese waarbij beleidscyclus en vierjaarsperiode niet samen vallen maakt dus een leercyclus beter mogelijk. De evaluatie van de uitvoering van een Plan kan dienen voor het opmaken van een volgend Plan, weliswaar niet het eerstvolgende aangezien dat technisch niet mogelijk is (zie figuur 2), maar het sluit het bestaan van een leercyclus niet uit.

Wat zijn de gevolgen van deze bevinding over de aaneenschakeling van de verschillende operaties van de wet?

- Een optimale aaneenschakeling is alleen mogelijk tussen twee opeenvolgende pare Plannen of tussen twee opeenvolgende onpare Plannen. Zo zal het de uitvoering van het eerste Plan volledig geëvalueerd worden door het (derde) federaal Rapport, voordat de voorbereidingen van

het derde Plan aanvangen. Dit is dus een federaal Rapport ex post ten opzichte van een Plan.

- De relatie tussen het federaal Rapport dat juist voor de voorbereidingen van een Plan gepubliceerd wordt en dit Plan, is dat het federaal Rapport dit Plan voorbereidt. Dit is dus een federaal Rapport ex ante ten opzichte van een Plan.

2.1.3 Opdracht van het voorontwerp van het Federaal plan

Raadpleging over het voorontwerp van Plan

Om de bevolking over het voorontwerp van Plan te kunnen raadplegen, is het 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. 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, en niet over een samenvatting waarover in de wet geen sprake is. Zoals bleek uit 2.1.1 was de procedure voor het opstellen van het voorontwerp zowel in 2000 als in 2004 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.

Leesbaarheid van het voorontwerp van Plan

De verantwoordelijken voor het opstellen van het voorontwerp bekommerden zich wel degelijk om de leesbaarheid van het voorontwerp, in 2004 nog meer dan in 2000. Daarom werd er 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."* (ICDO 2004a, p. 20). De opmerkingen van het adviesbureau werden verwerkt in de 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 hernoemen uit het regeerakkoord...

Wat de kwaliteit van de tekst als stof tot debat betreft, werd in 1.2.4 al vastgesteld dat de verwijzingen naar het regeerakkoord van 2003 zeer prominent aanwezig zijn. 40 % van de maatregelen in het voorontwerp van tweede Plan stonden voordien al in het regeerakkoord. Dat ligt slechts gedeeltelijk aan de tussenkomst van de interkabinetten-werkgroep. In de gangbare administratieve cultuur zijn overheidsdiensten veeleer uitvoerder van een beleid dat op politiek niveau vorm gekregen heeft, dan "beleidsvoorbereiders". Over het algemeen wordt van hen niet gevraagd dat ze nieuwe ideeën lanceren of zelfs de uitvoering van bestaande ideeën 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 kan als problematisch beschouwd worden, aangezien deze per definitie bedoeld zijn om uit te voeren. Bovendien worden, nog voor de respons op de raadpleging verwerkt is, een aantal van de maatregelen van het tweede Plan al uitgewerkt. Getuige daarvan is de beleidsnota Leefmilieu van 10 november 2003. Die zegt expliciet dat een maatregel van het tweede Plan al uitgevoerd wordt, hoewel op dat moment de raadpleging zelfs nog niet begonnen was: *"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.”

Dat 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 het regeerakkoord in hun elementairste vorm, ze moeten nog concrete invulling krijgen in de loop van het besluitvormingsproces en kunnen dus nog bijgestuurd worden. Dat neemt niet weg dat het wel degelijk de bedoeling is dat ze een gevolg krijgen.

Het voorontwerp van 2004 citeert 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 plan dat al beslist en in uitvoering is. Hier kan het argument niet gelden dat een bijsturing inzake concrete uitwerking mogelijk is.

Een participatief proces kan niet steunen op een voorontwerp dat al besliste maatregelen bevat

Om een zinvol participatieproces mogelijk te maken is het dus noodzakelijk dat het voorontwerp niet gaat over al besliste maatregelen. Het moet ook de ruimte laten om het beleid nog bij te sturen.

2.1.4 Bekendmaking van het voorontwerp van het Federaal plan

De federale overheid vraagt aan burgers, organisaties en instellingen om aanvullingen, bezwaren, commentaren en voorstellen te formuleren over het voorontwerp van *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling*. Met die raadpleging van de bevolking komt de federale overheid in grote mate tegemoet aan het participatiebeginsel dat ze onderschreef in de Verklaring van Rio en in artikel 7 van het Aarhusverdrag (Gouzée & Mazijn 2002).

Verantwoordelijken voor de raadpleging

Uit de wet van 5 mei 1997 (art.4.2) blijkt dat de overheid verantwoordelijk is voor de bekendmaking van het voorontwerpplan en voor de raadpleging erover. Tussen de eerste twee raadplegingen was er een verschil qua verantwoordelijkheid voor de bekendmaking, verspreiding en verwerking.

Raadplegingsproces van het eerste Plan

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 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.*

- *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 goedgekeurd op 9 januari 2000 en op 14 januari gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad. 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 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 niet lang genoeg van op voorhand werd voorbereid. Dat hield verband met de regeringswissel van juli 1999.

Het opstellen van een Plan gebeurt kort na het aantreden van de nieuwe regering opdat een zelfde regering dan zowel het Plan goedkeurt als implementeert. Het probleem dat er kort voor de raadpleging een regeringswissel 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.

Raadplegingsproces van het tweede Plan

Voor de tweede raadpleging was er een administratieve verantwoordelijke: 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 (zie box 5). Deze communicatie vond voor een deel plaats op het symposium FRDO en Federaal Wetenschapsbeleid (in samenwerking met ICDO en POD DO) van 25 maart 2003 (FRDO 2003a).

BOX 5 - Advies van de FRDO over de noodzaak om een consultatiestrategie te ontwikkelen en aanbevelingen voor de consultatie over het voorontwerp van het 2de Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling

"De raad pleit ervoor dat initiatiefnemers van consultaties vooraf duidelijk de doelstelling(en) van deze consultaties zouden bepalen en deze zouden meedelen aan de te consulteren personen en groepen. Naargelang de gekozen doelstelling(en) moet de doelgroep, de timing en het raadpleegdocument aangepast worden. Wanneer de initiatiefnemers ervoor kiezen meerdere doelstellingen te combineren moeten ze ook de andere factoren (doelgroep, timing, document) trachten te combineren." (FRDO 2003b, §16).

De grote lijnen van de bekendmaking en verspreiding zijn weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel 11 - Bekendmaking van het voorontwerp, vergelijking 2000-2004

	Raadpleging 2000	Raadpleging 2004
Verantwoordelijkheid	Kabinet Deleuze	POD-DO
Start	Persconferentie Deleuze, Demotte, Sonck	Persconferentie Vandenbossche 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
Uitgave	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 (1477) 2 exemplaren verstuurd naar elke gemeente (+affiche)
Mediacampagne	- 2x advertentie in 7 kranten - 2x advertentie in een aantal tijdschriften - Regeringsmededeling op radio en TV - Inzage mogelijk in bibliotheken - Websites ICDO en Billy-globe	- 2x in 8 kranten - 1X in 7 tijdschriften - Radiospots op 11 zenders - 5 100 affiches - Inzage mogelijk in bibliotheken - 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 ^a	Niet beschikbaar	Beschikbaar
Transparanten	Beschikbaar	Beschikbaar

a. De samenvatting en transparanten bij het Plan zijn didactische hulpmiddelen die echter geen officiële documenten zijn. Bij het voorontwerp van eerste Plan werd er gekozen om geen samenvatting ter beschikking te stellen om mogelijke verwarring omtrent het ter consultatie liggende document te vermijden. Voor de tweede raadpleging was de samenvatting vergezeld van een waarschuwing dat het niet om het voorontwerp zelf ging.

Bronnen: CDO (2000), FRDO (2003). Nieuwsbrief POD-DO – nr. 2 - 2/2004, Federaal parlement (2000, 2004a & 2004b).

Extra inspanningen leveren om het grote publiek te bereiken

Uit tabel 11 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 (KB van 2/4/2003).

Weinig interesse voor de publieke debatten

Een ander aandachtspunt zijn de publieke debatten. Voor de eerste raadpleging liet de overheid het initiatief over aan organisaties uit het maatschappelijk middenveld. Ze ondersteunde 25 organisaties financieel en stelde een lijst op van een vijftigtal gekende en deskundige sprekers, waaronder personen van universiteiten en van NGO's, TFDO- en ICDO-leden. Uit deze lijst konden organisatoren kiezen om debatten in te leiden en te animeren (ICDO, TFDO 2000, p. 5). Deze sprekers en verslagen meldden dat de opkomst voor de debatten hoog lag. Voor de tweede raadpleging werd geen lijst van sprekers ter beschikking gesteld. Nieuw voor de tweede raadpleging was dat de POD-DO zelf in elke provincie en in Brussel twee debatten organiseerde (één namiddag en één avond) en één debat in de Duitstalige Gemeenschap. Voor de debatten die de POD-DO organiseerde, was er weinig belangstelling. Daarnaast kregen ook 43

projecten een financiële steun. Die projecten gaven aanleiding tot 75 conferenties. Over de belangstelling voor deze bijeenkomsten zijn weinig gegevens beschikbaar. Over één gesubsidieerd evenement werd echter gerapporteerd dat het niet is doorgegaan omdat er niet voldoende interesse was. Het is onduidelijk op welke manier de debatten vanuit de POD-DO en de gesubsidieerde debatten complementair waren en dus een verschillend publiek aanspreken.

Doelgroep van de raadpleging

Er bestaat ook onduidelijkheid over de precieze doelgroep van de communicatiestrategie. 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.

Voor het opstellen van het voorontwerp van 2004 benadrukten zowel de POD-DO (FRDO 2003a, p. 30), de FRDO (2000a, §32), als de ICDO (ICDO 2004) het belang van de doelgroep 16-18-jarigen. De ICDO en de POD-DO hechtten ook veel belang aan de doelgroep van kansarmen. De FRDO (2003b, §33) vond die laatstgenoemde doelgroep niet prioritair. In de praktijk is het niet duidelijk wat er gedaan werd om de twee genoemde doelgroepen beter te bereiken. In antwoord op een parlementaire vraag (Federaal parlement 2004a, p. 42) verklaarde de bevoegde minister dat de doelgroep van de mediacampagne bestaat uit alle inwoners van België boven de 18 jaar. Deze onduidelijkheid rond de doelgroep roept de vraag op naar criteria waarmee de overheid kan selecteren welke doelgroepen in het bijzonder bij de raadpleging te betrekken. Enkele mogelijke criteria zijn:

Criteria voor het definiëren van een doelgroep

- 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 ervaring 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 2.2.1). Er is, noch in de communicatie van de minister, noch in die van de 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. De gevoerde campagne (met radiospotjes) is daar immers op afgestemd. Toch benadrukte onder andere de POD-DO dat het niet de kwantiteit maar de kwaliteit van de opmerkingen zou zijn die maakte of er rekening mee gehouden werd.

Er zijn ongetwijfeld andere criteria om een bijzondere inspanning te leveren om bepaalde doelgroepen aan te zetten tot reageren op het voorontwerp van Plan. Feit is dat er onduidelijkheid bestaat over de criteria die bij de tweede raadpleging gebruikt werden om bepaalde doelgroepen in het bijzonder te bereiken. Naast de specifieke doelgroep, is ook de vraag wat gedaan kan worden om een deel van de bevolking in het bijzonder aan te spreken.

Verscheidenheid aan stijlen in de instrumenten gebruikt voor de raadpleging

De manier 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. Er was echter 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 plan2004 sterk qua stijl en boodschap van elkaar en van de andere communicatiekanalen. Een parlementaire vraag aan de Minister bevoegd voor duurzame ontwikkeling verwoordde het zo: *"In tegenstelling tot het spitse radiospotje is de webstek niet echt een voorbeeld van toegankelijkheid"* (Federaal Parlement 2004j). Dat gebrek aan eenvormigheid schaadt mogelijk de effectiviteit van de campagne. Het grote aantal burgers dat bij hun bezoek aan de website na enige seconden afhaakte suggereert immers dat ze niet vonden wat ze na het horen van de radiospot verwacht hadden. Qua inhoud waren de website en de tekst van het voorontwerp van tweede Plan dan weer goed op elkaar afgestemd. Voor de website waren geen budgetten voorhanden maar hij heeft technisch goed gefunctioneerd.

Een storend element in de communicatie waren volgens sommigen de cartoons in het voorontwerp van 2004. De Conseil wallon de l'environnement et du développement durable vindt dat complexe problemen door deze cartoons belachelijk gemaakt worden en dat dit de boodschap van de tekst in de schaduw stelt (CWEDD 2004, p. 4).

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 12 toont in welke mate deze informatiebronnen een impact hebben gehad en vergelijkt dit voor de twee raadplegingen van de bevolking.

Tabel 12 - 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	1240	100,0	650	100,0
Missing values	674	(35,7)	80	11,0
Totaal	1887	(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 dankzij dit middel op de hoogte werden gebracht. Televisie bleef vermoedelijk een informatiebron dankzij actualiteitsprogramma's, want er waren in 2004 geen televisiespots. Daarnaast blijven de geschreven pers en in een mindere mate internet belangrijke informatiemidde-

len. 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 informatiekkanalen. Andere informatiekkanalen zijn bijvoorbeeld het werk of andere bevoordeelde contacten met NGO's, vakbonden.

De gebruikte budgetten voor de raadpleging

Aan de organisatie van een openbaar onderzoek hangt uiteraard ook een kostenplaatje. Tabel 13 geeft een overzicht van de budgetten die nodig waren voor de raadplegingen van 2000 en 2004. De gegevens zijn niet geheel vergelijkbaar aangezien de aanpak verschillend was. In 2000 werden veel taken uitbesteed aan de Federale Voorlichtingsdienst. De kostprijs van die uitbestede opdrachten is niet in detail gekend. Een ander verschil is dat een begeleidingscomité¹ de eerste raadpleging begeleidde. Daarin zetelden onder andere zes personen uit de wetenschappelijke wereld, die daar uiteraard voor vergoed werden.

Tabel 13 - Budget voor communicatie voor het voorontwerp van Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling

Raadpleging 2004		Raadpleging 2000	
Omschrijving	Kost EUR	Kost EUR	Omschrijving
Opmaak en illustraties	7 653,14		
Druk 2 kleuren 12000 Nederlands, 12000 Frans, 1000 Duits	33 039,49	32 144,73	Druk 6 000 Nederlands, 11 000 Frans
Vertalingen Duits en Frans	13 866,00	4 746,74	Vertaling Duits
Ontwerp advertentie en affiche + druk affiche	4919,97	228 999,03	Campagne Federale Voorlichtingsdienst (advertenties in pers, regeringsmededeling op tv en radio, verzending ...)
Plaatsing advertenties pers	104 818,35		
Radiospot	309 393,10		
Verzending 25000 + enveloppen	13 974,00		
Cd-rom vormingswerk + drukken	2 214,30		
Vorming tussenpersonen	5 054,88	7 436,81	Begeleidingscomité (6 personen)
Subsidies organisaties en pers	92 317,00	65 888,86	25 animatieactiviteiten middenveld
22 conferenties	7 426,00		
Update website Billy Globe	0	47 420,67	Website Billy Globe
Formulier op cd-rom	16 819,00		
Totaal	611 495,97	386 636,84	Totaal

Bron: POD-DO

Een groter communicatiebudget voor het tweede Plan

Uit tabel 13 blijkt dat de middelen die in 2004 ingezet werden om de bevolking te consulteren 224 859,13 EUR hoger lagen dan voor de raadpleging van 2000. De kostprijs van de radiospot, die in 2000 niet bestond, zit in dezelfde grootteorde als het totale verschil in kostprijs tussen de eerste en de tweede raadpleging. De helft van het budget voor de bekendmaking van de raadpleging van 2004 ging naar de radiospot. Verder gingen een zesde naar de advertenties in kranten en weekbladen en een zesde naar subsidies aan organisaties. De rest van het budget werd besteed aan drukwerk, verzendingskosten, vertalingen, productie van een cd-rom, organisatie van een studiedag en conferenties. Op de cd-rom stond een elektronisch formulier om te reageren op de consulta-

1. Opgericht bij Koninklijk Besluit van 9 januari 2000.

tie. Het aantal reacties dat via deze weg werd verzameld lag niet in verhouding tot de kost van dat formulier (16 819,00 EUR).

Een equivalent globaal budget voor de twee Plannen

Tabel 13 toont slechts een deel van de totale kostprijs aangezien er na de communicatie over de raadpleging ook nog kosten zijn voor verwerking van de reacties en bekendmaking van het Plan. De totale kostprijs bedroeg 671 197,04 EUR in 2000 en is begroot op 653 495,97 EUR in 2004. Dat bedrag is dus gedaald. Toch was het mogelijk om met een lager budget meer te doen. De verklaring daarvoor ligt in de personeels- en werkingskosten van de betrokken instellingen. De oprichting van de POD-DO en van een ICDO-secretariaat lieten in 2004 toe dat de overheidsdiensten een aantal taken uitvoerden die in 2000 uitbesteed werden.

2.2 Van raadpleging naar planning

De etappe van de federale Strategie voor duurzame ontwikkeling dat 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 de 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 ze toe.

2.2.1 Actoren

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 uitbrengen¹, aanbevelingen doen voor het goede verloop van de raadpleging.
- De overheid: het organiseren van de raadpleging en het verwerken van de reacties tot een ontwerp van Plan², 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 reactiemethodes mogelijk: een papieren reactie via de post of een elektronische reactie via de internetsite.

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).

Twee keer minder reacties et drie keer 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 1887 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.

In 2004 kwamen twee derde van de reacties elektronisch binnen. Dat percentage verschilde sterk wanneer een onderscheid gemaakt wordt tussen burgers (82,5 %) en organisaties (29,9 %). De papieren reactie was mogelijk via een antwoordformulier of via een vrije structuur.

De reacties op het voorontwerp van *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004* kwamen voor 89 % van individuele burgers (1540 reacties) en voor 11 % van organisaties (300 reacties). Voor de burgers zijn er 19 % typebrieven (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 (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 raadpleging over het voorontwerp van 2004. Het antwoord op een parlementaire vraag hierover (Federaal parlement 2004b) leidde tot een extreem negatief geformuleerd krantenartikel ("*Duurzame ontwikkeling flopt*", De Standaard 3/6/2004). 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 die 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 in 2.2.1.1 in detail onderzocht opdat de bevolking in de toekomst efficiënter geconsulteerd kan worden.

Verder dan het aantal reacties... het bewust maken

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 plan2004. 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 niet mogelijk om de resultaten te vergelijken met de raadpleging van 2000.

2.2.1.1 Waarom zijn er minder reacties?

Er is geen eenduidig antwoord op de 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

In hun reactie op de raadpleging waren er burgers 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 in 2.1.3, 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 uitvoering waren voor de raadpleging startte.
- Dat een aantal maatregelen van het voorontwerp van tweede Plan in andere, al voor de raadpleging goedgekeurde plannen staan.

Indien burgers het gevoel hadden dat hun reactie op het Plan niet van belang was, zou dat voor een deel kunnen verklaren waarom ze minder gereageerd hebben. Ook de FRDO uitte haar bezorgdheid over de reële impact van de raadpleging dat pas mogelijk is wanneer er rekening gehouden wordt met de inputs van het publiek (zie box 6).

BOX 6 - Advies van de FRDO over de noodzaak om een consultatiestrategie te ontwikkelen en aanbevelingen voor de consultatie over het voorontwerp van het tweede *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling*

"De overheid moet vermijden om "alibi"-consultaties te houden: het is weinig zinvol dat de overheid de bevolking raadpleegt wanneer in feite reeds een beslissing werd genomen. Het publiek zal pas actief participeren en zich gewaardeerd weten, wanneer met zijn input rekening kan en zal worden gehouden."
(FRDO 2003b, §12).

Daar komt bij 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 de raadpleging. Dat kan deels te wijten zijn aan het beleid dat niet voluntaristisch genoeg is, maar ook aan te hooggespannen verwachtingen vanwege een aantal burgers.

Gebrek aan informatie over de uitvoering van het eerste Plan

Voorafgaand aan de raadpleging kon de bevolking bovendien niet beschikken over informatie aangaande de uitvoering 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 ook geen duidelijk beeld van de mate waarin het eerste Plan uitgevoerd is. Ze zijn meer in detail besproken in 2.4.2.

De vermenigvuldiging van raadplegingen veroorzaakt een consultatiemoehheid

De FRDO waarschuwde in haar advies over de consultatiestrategie voor overbevraging van de bevolking, waardoor een consultatiemoehheid en een verlies aan geloofwaardigheid kunnen optreden en (zie box 7). Er zijn geen concrete aanwijzingen dat dit een rol heeft gespeeld op het niveau van de individuele burger. Er zijn immers geen burgers die in die zin reageerden op de raadple-

ging. 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 (FRDO, 2003a).

BOX 7 - Advies van de FRDO over de noodzaak om een consultatiestrategie te ontwikkelen en aanbevelingen voor de consultatie over het voorontwerp van het tweede Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling

"Steeds meer beleidsmakers van het lokale tot het internationale niveau consulteren maatschappelijke organisaties en burgers over steeds meer thema's zonder dat er coördinatie is binnen en tussen de verschillende beleidsniveaus. Daardoor dreigt men de burger talloze keren te bevragen en hem consultatiemoe te maken. Bovendien kan een overaanbod aan initiatieven leiden tot verwarring en tot verlies aan geloofwaardigheid van deze initiatieven." (FRDO 2003b, §4).

Geen aangepaste tekst voor het grote publiek

De vorm en de inhoud van het voorontwerp van Plan was onvoldoende aangepast aan een raadpleging van het grote publiek. Dat blijkt uit de argumenten die in 2.1.3 werden toegelicht. Dat is echter geen afdoende verklaring, 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 2.1.4).

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 verklaring te beoordelen kan beroep gedaan worden op onderzoek van de KUL en de ULB in opdracht van de FRDO (zie box 8). 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 is¹.

1. 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-Dimars in 2003 toont immers een groei van de bekendheid van Max Havelaar van 40 % in 2001 naar 47 % (bron: Max Havelaar website). Het ethische beleggen groeit bovendien fors (Zuinen 2004a). De grote distributieketens klanten trachten te werven met het argument van maatschappelijke verantwoordelijkheid.

BOX 8 - Evolutie van het draagvlak voor duurzame ontwikkeling tussen 1999 en 2002

Buiten de context van de wet, zijn er voor en na de eerste raadpleging in 1999 en 2002 enquêtes gehouden om te peilen naar het draagvlak voor duurzame ontwikkeling (FRDO 2002a). Die weerleggen dat tussen 1999 en 2002 het draagvlak voor duurzame ontwikkeling gewijzigd is.

Twee bijkomende vaststellingen zijn paradoxaal. Uit een vergelijking van de twee enquêtes blijkt immers dat het begrip duurzame ontwikkeling minder bekend geworden is, vooral bij Nederlandstalige respondenten en vrouwen. Het beeld dat deze onderzoeken geven is echter genuanceerder. Begrippen die verband houden met duurzame ontwikkeling, zoals biodiversiteit, zijn wel bekender geworden. Er is dus mogelijk wel sprake van een maatschappelijk leerproces. Dat zou gedeeltelijk toe te schrijven kunnen zijn aan de raadpleging over het eerste Plan.

Een aantal vaststellingen van de enquêtes komen overeen met de respons op de raadplegingen. Zo blijken vrouwen en Nederlandstaligen minder te reageren.

Momenteel staat er een derde draagvlakenquête op stapel. Een vergelijkingspunt voor de beoordeling van de tweede raadpleging zal dus in de toekomst voorhanden zijn.

2.2.1.2 Wie heeft gereageerd?*Kleiner verschil tussen het aantal Frans- en Nederlandstaligen*

Uit de analyse van de reacties op de tweede raadpleging blijkt dat een aantal onevenwichten zich gedeeltelijk gecorrigeerd hebben. Zo wordt het onevenwicht tussen Franstalige en Nederlandstalige antwoorden gedeeltelijk gecorrigeerd (tabel 14). Opvallend is dat 92 % van de typebrieven Nederlandstalig zijn (69 reacties). Verwonderlijk is wel dat het aandeel Duitstalige reacties gedaald is. Met een Duitse vertaling werd in 2004 het voorontwerp voor deze groep toch meer toegankelijk gemaakt.

Tabel 14 - Reacties op de raadpleging opgedeeld naar taal, vergelijking 2000-2004

	Raadpleging 2000		Raadpleging 2004	
	Aantal reacties	Percentage	Aantal reacties	Percentage
Frans	1506	79,8	473	58,8
Nederlands	365	19,3	328	40,7
Duits	5	0,3	1	0,1
Meertalig	11	0,6	3	0,4
Totaal	1887	100,0	805	100,0

Bronnen: CDO (2000) en analyse van de TFDO op basis van gegevens verstrekt door de POD-DO.

De verspreiding van de reacties over de Belgische provincies toont dat één vierde van de reacties komen van Waals- en Vlaams-Brabant. Deze twee provincies worden dus in het bijzonder goed vertegenwoordigd. Limburg en Luxemburg, zijn daarentegen veel minder vertegenwoordigd in de antwoorden.

Tabel 15 - Verdeling reacties naar leeftijdscategorie, vergelijking 2000-2004

	Raadpleging 2000		Raadpleging 2004	
	Aantal reacties	Percentage	Aantal reacties	Percentage
Minder dan 18 jaar	89	7,0	5	0,9
Tussen 18 en 30 jaar	238	18,8	109	19,3
Tussen 31 en 40 jaar	184	14,5	147	26,5
Tussen 41 en 50 jaar	215	17,0	146	26,4
Tussen 51 en 60 jaar	239	18,9	106	19,1
Meer dan 61 jaar	301	23,8	41	7,4
Totaal	1266	100,0	554	100,0
Missing values	621	(32,9)	30	(5,1)
Totaal	1887	(100,0)	584	(100,0)

Bronnen: CDO (2000) en analyse van de TFDO op basis van gegevens verstrekt door de POD-DO.

Minder jongeren en minder ouderen

Uit tabel 15 blijkt dat er grote veranderingen zijn in de leeftijdscategorieën van de deelnemers. Relatief gezien, is er een grote daling in het aantal 61+'ers, ze vertegenwoordigen nog maar 7,4 % (t.o.v. bijna 24 %). Dat is misschien een gevolg van de communicatiestrategie die in grote mate beroep deed op het internet. Daarnaast zijn er relatief gezien veel meer respondenten tussen 31 en 50 jaar. Personen jonger dan 18 vertegenwoordigen nog slechts 0,9 % (t.o.v. 7 %). De vermindering in aantal jongeren is verwonderlijk omdat voor de communicatiestrategie van 2004 zowel de POD-DO (FRDO 2003a, p. 30), de FRDO (2000a, §32), als de ICDO (ICDO 2004) het belang van de doelgroep 16- à 18-jarigen benadrukten.

Tabel 16 - Reacties op de raadplegingen naar beroepscategorie, vergelijking 2000-2004

	Raadpleging 2000		Raadpleging 2004	
	Aantal reacties	Percentage	Aantal reacties	Percentage
Loontrekkende	} 575	} 47,6	328	58,3
Zelfstandige			53	9,4
Gepensioneerde	317	26,3	56	9,9
Student	213	17,6	38	6,7
Werkloze	47	3,9	34	6,0
Huisvrouw (-man)	/	/	8	1,4
Andere	55	4,6	46	8,2
Totaal	1207	100,0	563	100,0
Missing values	333	(21,6)	21	(3,6)
Totaal	1540	(100,0)	584	(100,0)

Bron: CDO (2000) en analyse van de TFDO op basis van gegevens verstrekt door de POD-DO.

Minder studenten en minder gepensioneerden

Zoals verwacht op basis van de verandering in de leeftijdscategorieën, zijn er veel minder gepensioneerden (van 26,3 % naar 9,9 %) en veel minder studenten (van 17,6 % naar 6,7 %) die geantwoord hebben (tabel 16). Daarnaast zijn er relatief meer, bijna twee derde, respondenten die loontrekkende of zelfstandige zijn. De werklozen zijn relatief beter vertegenwoordigd.

Qua opleiding, zijn bijna drie vierden van de burgers, die aan de raadpleging deelgenomen hebben, hoger opgeleid, terwijl de hoger opgeleiden amper een kwart van de Belgische bevolking vertegenwoordigen. Deze relatieve stijging

gaat gepaard met een relatieve daling van zij die enkel de lagere school hebben gedaan.

Tabel 17 - Reacties op de raadplegingen naar geslacht, vergelijking 2000-2004

	Raadpleging 2000		Raadpleging 2004	
	Aantal reacties	Percentage	Aantal reacties	Percentage
Man	737	60,1	417	72,9
Vrouw	490	39,9	155	27,1
Totaal	1227	100,0	572	100,0
Missing values	660	(34,9)	12	(2,1)
Totaal	1887	(100,0)	584	100,0

Bron: CDO (2000) en analyse van de TFDO op basis van gegevens verstrekt door de POD-DO.

Minder Franstalige vrouwen

De distributie naar geslacht (tabel 17) heeft ook een sterke verschuiving gekend. De vrouwen zijn minder goed vertegenwoordigd en geven nog slechts één vierde van de opmerkingen. Daarbij is belangrijk te noteren dat deze daling enkel bij de Franstalige vrouwen waar te nemen is.

Minder grote maatschappelijke groepen in het algemeen, meer organisaties voor een duurzame ontwikkeling

De meeste groepen die in *Agenda 21* omschreven staan als "de grote maatschappelijke groepen", reageerden op de eerste raadpleging (Gouzée & Mazijn 2002). Voor de tweede raadpleging was dat ook zo, maar het absolute aantal reacties (een reactie bevat verschillende opmerkingen over het voorontwerp!) van organisaties is sterk geslonken tussen de eerste en de tweede raadpleging. Vier types van organisaties wijken af van die algemene tendens. Het aantal absolute reacties van adviesraden, werkgeversorganisaties/bedrijven is ongeveer dezelfde als bij de eerste raadpleging. Het absolute aantal reacties van organisaties actief op het terrein van duurzame ontwikkeling is sterk gestegen. Waarschijnlijk komt dat onder meer doordat er in 2004 meer zulke organisaties zijn dan er in 2000 waren. Overheden reageren ook beduidend meer. Dat ligt aan het grote aantal typebrieven die de Vlaamse gemeentelijke overheden hebben opgestuurd (65 reacties). Naast deze typebrieven zijn de overheden vooral vertegenwoordigd door andere gemeentelijke overheden die specifieke brieven hebben opgestuurd. Daarnaast werd ook vanuit twee gewesten gereageerd: Vlaanderen (Vlaamse regering¹) en Brussel (Brussels Instituut voor Milieubeheer).

1. De Vlaamse Minister-President maakte het uitvoerige advies van de Vlaamse Werkgroep Duurzame Ontwikkeling inzake het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling* over aan de Federale Minister voor Duurzame Ontwikkeling Vandenbossche.

Tabel 18 - Reacties op de raadplegingen van organisaties, vergelijking 2000-2004

	Raadpleging 2000		Raadpleging 2004	
	Aantal reacties	Percentage opmerkingen	Aantal reacties	Percentage opmerkingen ^a
Werknemersorganisaties / vakbonden	20	7,6	3	2,4
Werkgeversorganisaties / bedrijven	15	8,2	16	6,4
Socio-culturele wereld	9	2,7	13	4,0
Natuur- en milieuverenigingen	43	20,5	31	29,4
Organisaties actief op internationale thema's (minderheden, migranten, vluchtelingen...)	12	4,9	8	3,0
Politieke organisaties	12	6,8	3	1,6
Verkeer en vervoer	2	0,7	4	1,2
Energie en grondstoffen	15	2,6	3	0,6
Armoede en vierde wereld	2	0,3	1	0,3
Wetenschaps- en onderzoekswereld	21	6,2	6	1,3
Leerlingen en studenten ^b	57	7,1	3	7,6
Buurt en wijk / bewonersgroepen	13	7,5	9	3,8
Landbouw en plattelandsleven	14	4,9	3	0,8
Religieuze en spirituele wereld	2	0,6	1	0,9
Consumentenorganisaties	8	4,3	3	2,7
Medische wereld en gezondheid	12	2,6	5	0,9
Vrouwenorganisaties	8	2,2	2	0,9
Organisaties actief op het terrein van duurzame ontwikkeling	3	1,9	9	7,5
Adviesraden...	14	4,2	15	15,3
Overheden algemeen	15	3,8	83	9,2
Culturele instellingen	3	0,4	0	0,0
Totaal	300	100,0	221	100,0

a. Hierbij werden de opmerkingen van typebrieven maar één keer in rekening gehouden.

b. Per klas of studiegroep georganiseerd.

Bron: CDO 2000 en analyse van de TFDO op basis van gegevens verstrekt door de POD-DO.

Milieuverenigingen en adviesraden sterkst vertegenwoordigd

Deze vaststellingen voor de raadpleging van 2004 worden aangevuld wanneer het aantal opmerkingen wordt geanalyseerd (tabel 18). Natuur- en milieuverenigingen zijn in die analyse het sterkst vertegenwoordigd met 29,4 % van de opmerkingen van organisaties. Daarop volgen de adviesraden die 15,3 % van de opmerkingen voor hun rekening nemen. Daarnaast zijn er nog vier maatschappelijke groepen die meer dan 5 % van de opmerkingen hebben gemaakt: overheid (9,2 %), organisaties actief op het terrein van duurzame ontwikkeling (7,5), leerlingen en studenten (7,6) en werkgeversorganisaties (6,4). De hier genoemde groepen nemen driekwart van de opmerkingen van organisaties voor hun rekening.

Voor de tweede raadpleging werd ook geanalyseerd welke thema's¹ in meerdere of mindere mate de aandacht trokken van bepaalde groepen organisaties. Het thema "landbouw, mariene milieu & biodiversiteit" is meer dan andere het onderwerp van reacties van overheden en leerlingen en studenten. Adviesraden hebben er daarentegen minder aandacht voor. Het thema "energie, vervoer, ozon en klimaat" interesseert relatief minder de organisaties actief op

1. De gebruikte categorieën van thema's zijn deze van het eerste Plan. De acties van het tweede Plan werden in deze categorieën van thema's herverdeeld. Meer uitleg zie 1.2.2.

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 de thema's "armoede, schulden en gezondheid".

Er zijn relatief meer organisaties in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest dan in de andere twee gewesten, wat al het geval was tijdens de eerste raadpleging. Dat is waarschijnlijk omdat de administratieve zetel van veel organisaties zich in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bevinden.

2.2.1.3 Wat was de rol van de adviesraden?

Rol van de FRDO...

De participatie van organisaties van het maatschappelijke middenveld verloopt niet alleen rechtstreeks, doordat ze zelf een reactie insturen, maar ook via de adviesraden. Die hebben in België een belangrijke rol. Bij de raadpleging over het voorontwerp van Plan inzake duurzame ontwikkeling speelt vooral de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO) een bijzondere rol. Deze adviesraad brengt vertegenwoordigers samen van: ngo's inzake milieubescherming, ngo's voor ontwikkelingssamenwerking, ngo's die de belangen van verbruikers verdedigen, werknemersorganisaties, werkgeversorganisaties, energieproducenten, wetenschappelijke milieus, vertegenwoordigers van elke minister of staatssecretaris, van elk Gewest en van elke Gemeenschap. Hij vormt een weerspiegeling van het actieve, georganiseerde maatschappelijke middenveld.

"In de negentig dagen volgend op de mededeling van het voorontwerpplan, deelt de FRDO zijn gemotiveerd advies over het voorontwerp mee" (art. 4.3 van de wet van 5 mei 1997). De ICDO onderzoekt de uitgebrachte adviezen en stelt het ontwerpplan op. Ze deelt het ontwerpplan mee aan de Ministerraad, net als de adviezen. De Ministerraad stelt het Plan vast. Hij geeft de motieven voor het afwijken van het advies van de Raad (Art. 5.1).

... voor het voorontwerp van Plan en...

Voor het advies op het voorontwerp van 2000 vergaderde de FRDO 35 keer, voor dat van 2004 33 keer. Op de algemene vergadering die het eerste advies goedkeurde waren 29 van de 38 stemgerechtigde leden aanwezig, voor het tweede 35 op 38.

Nieuw is de methode om het transversale luik van het advies voor te bereiden. Daartoe organiseerde de FRDO vier hoorzittingen met in het totaal 17 experts, naast een intern seminarie. Een vergelijking van de twee adviezen toont dat in 2004 de algemene opmerkingen over het voorontwerp aan belang hebben gewonnen tegenover de opmerkingen op de acties van dat voorontwerp. De methode die de FRDO volgde heeft in het advies geleid tot een beter uitgewerkte transversale visie op het voorontwerp van tweede Plan. Dat is een meerwaarde vanuit een standpunt van duurzame ontwikkeling.

... voor de verbetering van de Strategie

Zoals bleek uit de vorige hoofdstukken, speelde de FRDO niet alleen een belangrijke rol voor de inhoud van het Plan, maar ook in het bijsturen van de federale Strategie voor duurzame ontwikkeling. Hij droeg dus in grote mate bij tot het leerproces dat werd doorlopen. De adviezen over de raadpleging van de bevolking illustreren dat. Een aantal daarvan werden ingewilligd. Het gaat onder andere om de volgende punten.

- Voor de FRDO was de termijn voor de eerste raadpleging van de bevolking te kort (FRDO 2000a, §27). Hij werd uitgebreid van twee naar drie maanden voor de tweede raadpleging.
- De timing van de tweede raadpleging (december 2003 tot februari 2004) leek de FRDO slecht gekozen vanwege de overlapping met de kerstperiode (FRDO 2003b, §39). Ze werd verlegd naar het voorjaar van 2004.

Andere procedurele aanbevelingen van de FRDO werden niet of niet geheel gevolgd.

- De termijn voor het uitbrengen van een FRDO-advies over het voorontwerp werd niet verlengd van drie tot vier maanden, zoals gevraagd. (FRDO 2000a, §27; FRDO 2000b, §10 en FRDO 2003b, §39).
- Er werd geen getrapte consultatieprocedure ingevoerd waarbij eerst experts zouden werken aan een kwaliteitsverbetering en vervolgens het grote publiek zou geconsulteerd worden om een draagvlak te creëren voor duurzame ontwikkeling (FRDO 2003b, §23).

Gemeenschappelijk advies van de Nationale Arbeidsraad en van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven

Naast de FRDO zijn er nog tal van andere adviesorganen, zowel op federaal als op gewestelijk niveau, die een advies gegeven hebben tijdens de beide raadplegingen. De belangrijkste op federaal niveau zijn de Nationale Arbeidsraad (NAR) en de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (CRB). In 2000 dienden ze geen advies in. Over het voorontwerp van 2004 dienden ze een gezamenlijk advies in. Dat is een evolutie die in het verlengde ligt van wat het eerste *Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling* als aanbeveling formuleerde. Die luidt als volgt: "Het raadplegingsproces verloopt intens en er zijn veel resultaten. Anderzijds werd geen enkel mechanisme voorzien om tussen de raden bruggen te creëren ten gunste van de coherentie tussen adviezen die door het maatschappelijk middenveld aan de regering worden gegeven om zo hun kans op succes te vergroten." (TFDO, 1999, p. 435). Het valt op te merken dat de klassieke organisaties van het maatschappelijke middenveld (vakbonden en werkgevers) zowel in de NAR en de CRB als in de FRDO vertegenwoordigd zijn. De vaststelling dat ze samen een advies uitbrachten kan niet eenduidig als positief of negatief geëvalueerd worden.

Adviezen van de gewestelijke adviesraden

De gewestelijke adviesraden die reageerden waren de Milieu- en Natuurraad voor Vlaanderen (Mina-raad 2004) en de Conseil économique et Social de la Région wallonne (CESRW 2004). De Conseil wallon de l'Environnement et du Développement Durable (CWEDD) publiceerde haar advies op 3 juni 2004, ruim twee weken na de afloop van de raadpleging. De Sociaal- economische raad voor Vlaanderen (SERV) stuurde een brief naar de Vlaamse leefmilieuminister met enkele algemene lijnen waarover de sociale gesprekspartners in andere fora zich omstandiger uitspraken (SERV 2004). Het advies van de Mina-raad meldt echter dat een aantal sociaal-economische organisaties zich onthouden omdat ze echter al via de SERV hun advies uitbrengen. De slotsom is dat deze groepen op Vlaams niveau geen advies uitbrengen. Bij de gewestelijke adviesraden was er dus niet veel animo rond het voorontwerp van 2004. Dat kan te wijten zijn aan het federale karakter van de raadpleging.

2.2.2 Aanpassing van het voorontwerp van het Federaal plan

Verantwoordelijkheden voor de aanpassing van het voorontwerp van Plan

Naast de bekendmaking van het voorontwerp en van de raadpleging is een taak van de overheid bij de raadpleging, het verwerken van de reacties, met als eindresultaat een Ontwerp van plan. 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 eerste ontwerp van *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling* begeleidde (ICDO, TFDO 2000). De verwerking van de reacties is ook geëvolueerd. 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 19). De eindverantwoordelijkheid blijft in ieder geval bij de ICDO. Let daarbij op dat de samenstelling van de ICDO tussen de twee raadplegingen geëvolueerd is (zie 2.1.1).

De ICDO deelt het ontwerp van *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling* mee aan de ministerraad, net zoals de adviezen (art.4 §4 van de wet van 5 mei 1997). 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 19 - 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 reacties	CDO	POD-DO
Formulering voorstellen van amendementen	TFDO	ICDO-secretariaat (sectorale delen), TFDO (transversale delen)
Eindverantwoordelijkheid	ICDO	ICDO

Bron: TFDO

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 aanduidt¹ 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*². Uit zijn jaarverslag van 2000 (p. 19) valt niet op te maken welk oordeel de FRDO heeft over deze terugkoppeling.

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). De begeleidende nota bij het Ontwerpplan van 2000 zegt ook dat er een synthesesdocument 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

1. De weggelaten passages zijn doorgedaald en de toegevoegde passages onderlijnd weergegeven.
2. De wet van 5 mei 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.

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

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). Er zal wel een *Overwegingsdocument betreffende reacties op de raadpleging in verband met het tweede Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling 2004-2008* gepubliceerd worden dat de wijzigingen tussen voorontwerp en uiteindelijk Plan weergeeft. Voor het eerste Plan kon het publiek niet beschikken over dat overwegingsdocument. Dat document zou de afwijkingen tegenover het FRDO-advies bevatten. 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.

Veranderingen tussen het voorontwerp van tweede Plan en het 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.

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 (zie box 9). De structuur van het voorontwerp van tweede Plan werd aangepast om tegemoet te komen aan deze opmerking van de FRDO (zie 1.2.1).

BOX 9 - Advies van de FRDO over het voorontwerp van Federaal plan duurzame ontwikkeling 2004-2008

"De acties 8, 9 en 10 zijn op een arbitraire manier bij vergrijzing ondergebracht: het is duidelijk dat "buurtdiensten ontwikkelen", "verantwoord consumeren" en "maatschappelijk verantwoord ondernemen en ethisch beleggen" niet alleen de senioren aangaat. Het thema fungeert hier op een kunstmatige manier als kapstok voor de acties." (FRDO 2004, §41)

Binnen elke actie is eveneens de structuur veranderd tussen het voorontwerp van tweede Plan en het tweede Plan. Het voorontwerp van tweede Plan bevat 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 (FRDO 2004, §68). In het Plan wordt deze rubriek niet meer opgenomen, maar wordt er een maatregel genomen die een volledige effectbeoordeling voor elke maatregel vraagt.

Enkele 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 het tweede Plan 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 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.

2.3 Van planning naar implementatie

Uit de analyses die in 1.1 gepresenteerd werden, blijkt dat het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004* bijna vier jaar na zijn goedkeuring gedeeltelijk geïmplementeerd werd. Om de mechanismen die aan de implementatie ten grondslag liggen beter te begrijpen worden hier eerst de betrokken actoren en hun respectieve rol bij de implementatie van het Plan voorgesteld en vervolgens de hefboomen die noodzakelijk zijn om het te kunnen uitvoeren.

2.3.1 Actoren

Het Plan geeft de beleidslijnen weer die de regering wenst uit te voeren. De maatregelen die erin zijn opgenomen, zullen verder worden uitgewerkt en uitgevoerd via de gebruikelijke besluitvormingsprocedures. Ze zullen, waar dit vereist is, aan het parlement ter goedkeuring worden voorgelegd. De belangrijkste actoren voor de implementatie van het Plan zijn dus de regering en het parlement. Om een nieuwe impuls te geven aan het beleid inzake duurzame ontwikkeling heeft de regering de POD-DO (eind 2002) en de cellen voor duurzame ontwikkeling (eind 2004) opgericht.

2.3.1.1 De federale regering

Regeerakkoorden

De inleiding van het federale Regeerakkoord van 1999 vernoemt duurzame ontwikkeling als een van de vier krijtlijnen om het beleid op te oriënteren. In die zin krijgt duurzame ontwikkeling een status als richtinggevend voor het hele beleid. De titel en plaats van het hoofdstuk "Mobiliteit en duurzame ontwikkeling" van dat Regeerakkoord verengt 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 regeringsdocumenten enerzijds als een sector vermeld en anderzijds 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* weerklank heeft in het algemene federale regeringsbeleid. Daartoe analyseerde het de jaarlijkse federale beleidsnota's die de regeringsleden bij het opstellen van de begroting indienen¹. 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."* (TFDO 2002, p. 99).

Sommige beleidsnota's vermelden het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004* om bepaalde keuzes te motiveren. Voor begrotingsjaar 2001 zijn er drie 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). Voor het begrotingsjaar 2004 vermelden vijf beleidsnota'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 het begrotingsjaar 2005 zijn er ook vijf beleidsnota'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. Ze verwijzen echter niet altijd naar de federale of internationale beleidscontext van duurzame ontwikkeling. 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."* 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 verbreden². 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 op de plaats die ze in die Strategie kunnen hebben.

1. Voor een bespreking van deze informatiebron, zie TFDO 2004c.
2. Beleidsnota duurzame ontwikkeling voor het begrotingsjaar 2004, p. 6

2.3.1.2 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. Dat debat heeft één keer plaatsgevonden¹. 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.*" (TFDO 2002, p. 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.

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* (Federaal Parlement 2003a). Het verslag van dat debat (Federaal Parlement 2003b) 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 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.

Wetsvoorstellen

Daarnaast zijn er recent verschillende wetsvoorstellen ter koppeling van criteria van duurzaam en ethisch ondernemen aan het verlenen van overheidssteun voor export en investeringen in het buitenland.

- *Wetsvoorstel ter koppeling van normen van duurzaam en verantwoord ondernemen aan het verlenen van Belgische overheidssteun voor investeringen in het buitenland.* (Federaal Parlement 2004c)
- *Wetsvoorstel houdende wijziging van de wet van 31 augustus 1939 op de Nationale Delcrederedienst.* (Federaal parlement 2004d).

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.* (Federaal parlement 2004e).

1. Op 16/4/2002 in de Commissie Economie, Wetenschapsbeleid, Onderwijs, Wetenschappelijke en Culturele Instellingen, Landbouw en Middenstand.

- *Wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992, inzake de aftrekbaarheid van de door de werkgever toegekende verhuisvergoedingen.* (Federaal parlement 2004f).
- *Wetsvoorstel tot instelling van belastingvoordelen voor beleggingen die duurzame ontwikkeling bevorderen.* (Federaal parlement 2004g).

Bijzonderheden van deze wetsvoorstellen

Deze plotselinge opleving in het aantal wetsvoorstellen is opmerkelijk om verschillende redenen.

- In de vorige legislatuur beperkte de inbreng van het parlement zich tot enkele resoluties en een enkel wetsvoorstel. De volksvertegenwoordigers stellen zich dus actiever op.
- De wetsvoorstellen maken 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" (Federaal parlement 2004i). 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 2.3.1.3).

Het geheel aan wetsvoorstellen vertoont weinig coherentie met de federale Strategie inzake duurzame ontwikkeling. De toegenomen interesse omtrent duurzame ontwikkeling schept mogelijk een vooruitzicht voor het op gang komen van een leerproces.

Parlementaire vragen

Tijdens de huidige en de vorige legislatuur was het aantal schriftelijke en mondelinge parlementaire vragen in de context van de implementatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling gering. Recent was er wel een opleving in de parlementaire interesse voor het onderwerp met een aantal vragen gesteld over de raadpleging (Federaal parlement 2004a, 2004b, 2004j).

2.3.1.3 De POD-DO en de cellen voor duurzame ontwikkeling

Na de inwerkingtreding van de wet van 5 mei 1997 kwamen twee nieuwe spelers voor die de federale Strategie voor duurzame ontwikkeling versterken op het niveau van de implementatie. Het gaat om de Programmatorische Overheidsdienst Duurzame Ontwikkeling (POD-DO) en de cellen voor duurzame ontwikkeling.

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."* (Federale regering 2003, p. 53). Die beslissing werd geconcretiseerd door het *Koninklijk besluit houdende oprichting van cellen duurzame ontwikkeling in de federale overheidsdiensten, de programmatorische federale overheidsdiensten en het Ministerie van Landsverdediging* van 22 september 2004. Uit kracht van dat besluit wordt in elke federale- en programmatorische overheidsdienst een cel duurzame ontwikkeling opgericht onder het gezag van de leidend 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 vastgesteld 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 is het geheel van methodes voor het bestuderen van mogelijke sociale, economische en leefmilieueffecten van een voorgesteld beleid door de 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.*”

2.3.2 Hefbomen

De implementatie van het Plan is van kapitaal belang voor de federale Strategie inzake duurzame ontwikkeling. Toch is uit de wet van 5 mei 1997 niet duidelijk welke hefbomen 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.

2.3.2.1 Het juridische statuut van het Plan

De wet 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.”*

Federaal Plan speelt geen centrale rol

Zowel het eerste als het tweede Plan vermeldten in de eerste paragraaf: *“Hoe-wel 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.”*¹ Deze twee zinnen minimaliseren de juridische reikwijdte van het Plan. 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.

2.3.2.2 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 uit te voeren.

- 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 uit te voeren.
- Art. 5§3 van de wet over duurzame ontwikkeling zegt dat de regering in een KB bepaalt wat er moet gebeuren om het Plan onder de aandacht te

1. Voor het eerste Plan is het duidelijk dat de regering deze toevoeging aanbracht. Voor het tweede Plan is dat niet duidelijk, aangezien er geen ontwerp van Plan beschikbaar is. Toch kan er van worden uit gegaan dat het de regering is die deze toevoeging ook in het tweede Plan heeft aangebracht.

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 beschikbaar: Nederlands, Frans, Duits, Engels en Spaans. Bij de publicatie van het tweede *Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling* financierde het kabinet in de context van haar opdracht om het federaal Rapport een zo ruim mogelijke verspreiding te geven (art.8 van de wet over duurzame ontwikkeling) een cd-rom. Daarop is ook het Plan beschikbaar. De inspanning die de regering leverde voor de bekendmaking van het eerste Plan is dus heel klein. Voor het tweede Plan werd de website plan2004 volledig aangepast na het verschijnen van het Plan. Daarop is onder andere een brochure beschikbaar die de inhoud van het Plan op een gesynthetiseerde manier weergeeft.

- 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 een drukkingmiddel zijn om het Plan uit te voeren.
- 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 "sociale druk" uit om tot 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 kan helpen om de federale Strategie inzake duurzame ontwikkeling een belangrijkere plaats te geven op de politieke agenda.

2.3.2.3 Toekenning van budgetten

Niet in een budget voorzien 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 (art.15 van de wet van 15/5/1997). 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 (ICDO 2001a, p. 18): "*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.*"

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 budgettaire 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 gevolgen van het te voeren beleid gericht op duurzame ontwikkeling*” bevatten. Dat zou in principe een realistisch en uitvoerbaar Plan ten goede komen.

2.4 Van implementatie naar rapportage

2.4.1 Actoren

Rapporten waarin de wet van 5 mei 1997 voorziet

In de context van de wet inzake duurzame ontwikkeling van 5 mei 1997 zijn er drie regelmatig verschijnende rapporten:

- *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 (voor meer informatie zie 2.4.2.1).
- *Het jaarlijkse rapport over de werkzaamheden van het voorbije jaar* van ICDO bedoeld in artikel 19 van de wet (voor meer informatie zie 2.4.2.1).
- *Het Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling*, zoals bedoeld in hoofdstuk 3 van de wet. Dat integreert het geheel aan gegevens uit de twee voorgaande rapporten met methodologieën voor: (1) een beschrijving, een analyse en een evaluatie van de bestaande toestand in België te in relatie tot de internationale ontwikkelingen, (2) een beschrijving, een analyse en een evaluatie van het tot dan toe het gevoerde duurzaamheidsbeleid en (3) een beschrijving van de verwachte ontwikkeling bij ongewijzigd beleid en bij gewijzigd beleid volgens een aantal relevante scenario's.

De verantwoordelijken voor de eerste twee rapporten zijn respectievelijk de ICDO-leden en de ICDO. Voor het federaal Rapport onder het derde punt is het Federaal Planbureau verantwoordelijk en het wordt geschreven door de TFDO. Dat verschil in verantwoordelijkheden weerspiegelt de verschillende functies van deze rapporten.

2.4.2 Monitoringopdrachten

2.4.2.1 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 2003. Ze zijn beschikbaar op de ICDO-website (www.icdo.fgov.be). Deze rapporten zijn er qua inhoud en duidelijkheid zichtbaar op vooruitgegaan 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 om het publiek te informeren over het gevolg gegeven aan het eerste Plan. Deze extra inspanningen, in de vorm van twee documenten, werden 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 en "*regelmatig worden verbeterde versies gepubliceerd*". De raadpleging blijkt een stimulans te geven aan de inspanningen om duidelijkheid te verschaffen 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 dit is niet het geval. Sommige

overheidsdiensten herhalen de gegevens vanaf het jaar 2000, andere duiden enkel de gegevens voor het laatste rapportagejaar aan (2003). Door deze verscheidenheid ontbreekt een algemeen overzicht van wat er bereikt is.

- Het document *Synthese 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.

Voorbeeld: Het Richtplan Productbeleid en Milieu. *Na overweging van de verzamelde adviezen tijdens de consultatie van de adviserende raden, van de Interministeriële Conferentie Leefmilieu en van de ICDO op basis van het voorontwerp van het beleidsplan producten en milieu, is door DG Leefmilieu een ontwerpplan opgesteld (§137) en voorgelegd aan de regering in 2003*. Hierbij wordt niet aangeduid dat de regering dit ontwerpplan toen weigerde, zoals het overzichtstabel en de jaarrapporten melden. Is het doordat het de bedoeling was om enkel successen te belichten dat dit detail niet werd opgenomen, of is het onachtzaamheid?

2.4.2.2 Andere documenten

Het *Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling* wordt in dit document behandeld in 1.2.4 en 2.1.2. 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).
- 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).
- De perscommuniqués van de regering. Deze documenten zijn te raadplegen op de website van het internationaal perscentrum (www.presscenter.org).

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 (11 april 1994) 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 betekent dus dat een reeks bronnen 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 databestanden om elementaire info over het totstandkomen van een maatregel te overzien. Deze bestanden zijn niet publiek toegankelijk.

2.4.3 Gebrek aan informatie

Beschikbare informatie voor 68 % van de maatregelen van het eerste Plan

Het aantal maatregelen waarover er informatie te vinden is in de ledenrapporten vertegenwoordigt 68 % van het aantal federale maatregelen van het eerste Plan. In de praktijk wil dat zeggen dat voor 68 % maatregelen minstens één keer informatie over zijn implementatiestadium werd gevonden. Deze antwoordratio's werden ook per departement berekend.

Tabel 20 - Antwoordratio's, per departement, in dalende volgorde

Verantwoordelijke ^a	Totaal aantal maatregelen waarvoor een departement verantwoordelijk is (1)	Aantal maatregelen door verantwoordelijke beantwoord (2)	Aantal maatregelen door andere beantwoord (3)	Aantal gedefederaliseerde maatregelen ^b (4)	Antwoord-ratio voor totaal aantal maatregelen ((2+3+4)/1)
Kanselarij eerste minister	1	1	0	0	100%
Binnenlandse zaken	5	3	1	1	100%
Landbouw	21	0	1	20	100%
Mobiliteit en vervoer	35	33	1	0	97%
Energie en duurzame ontwikkeling	56	48	3	0	91%
Justitie	10	2	5	1	80%
Ontwikkelingssamenwerking	26	22	1	0	88%
Werkgelegenheid	26	19	4	0	88%
Federale Coördinatiecel voor Milieuzorgacties – POD-DO	6	3	2	0	83%
Leefmilieu, consumentenzaken en volksgezondheid	92	63	8	0	77%
Economie	38	22	5	1	74%
Ambtenarenzaken	3	2	0	0	67%
Financiën	37	20	3	0	62%
Sociale zaken, pensioenen en maatschappelijke integratie	22	11	1	0	55%
Wetenschapsbeleid	25	10	2	0	48%
Buitenlandse zaken	25	8	4	0	48%
ICDO	37	5	7	1	35%
Verscheidene verantwoordelijken	73	/	51 ^c	6	78%
Alle departementen zijn verantwoordelijk	6	6	0	0	100%
Onbekende verantwoordelijken	53	/	9	0	19%
Verantwoordelijken die geen ICDO-leden zijn	25	/	1	5	24%
Totaal aantal maatregelen	622	287	100	35	68%

a. De namen van de overheidsdiensten zijn tussen 2000 en 2003 veranderd, in deze tabel geven we dus een kernwoord dat overeenkomt met elk departement.

b. Er is zelden informatie voor de gedefederaliseerde maatregelen. Er zijn drie gedefederaliseerde maatregelen, namelijk 9 %, waar wel informatie beschikbaar voor is. Dat is logisch aangezien deze maatregelen niet meer onder de verantwoordelijkheid van de ICDO-leden vallen. Deze maatregelen worden echter niet meegeteld in de categorie geen informatie aangezien het logisch is dat die informatie niet beschikbaar is. Indien dit wel werd gedaan zou de antwoordratio 63 % zijn in plaats van 68 %.

c. De maatregelen van deze categorie hebben verschillende verantwoordelijken en worden door verscheiden departementen beantwoord. De overeenkomst met de verschillende verantwoordelijken werd in de telling niet nader beschouwd.

Bron: Analyse van de TFDO op basis van de gegevens van de ICDO.

De ICDO-leden bepaalden voor elke actie welk regeringslid of welke overheidsdienst hoofverantwoordelijke of betrokkene is en "wie hoofverantwoordelijke is voor een actie zal zorg dragen voor de invulling en regelmatige actualisering van de betreffende fiche. Wie meewerkt aan een actie zal gevraagd worden de nodige elementen voor het invullen en actualiseren van de fiche te leveren. Het is de hoofverantwoordelijke die dit coördineert." (ICDO 2001a, p. 17). Ze spraken ook af dat de ledenrapporten voor het jaar 2000 onder meer zouden steunen op deze verdeling van verantwoordelijkheden. Die verantwoordelijkheden blijven dus geldig nu de meerderheid aan leden van de ICDO tabellen gebruikt in plaats van fiches.

Het gebrek aan informatie verschilt sterk volgens het verantwoordelijke departement. Zij die verantwoordelijk zijn voor zeer weinig maatregelen antwoorden meestal voor alle maatregelen. Er zijn ook overheidsdiensten die voor een groot aantal maatregelen verantwoordelijk zijn en die voor de meeste daarvan informatie geven. Daarnaast zijn er overheidsdiensten die heel weinig informatie geven over de maatregelen onder hun verantwoordelijkheid. Er zijn echter ook overheidsdiensten die informatie geven over maatregelen die tot de verantwoordelijkheid behoren van actoren die niet verplicht zijn te rapporteren.

Geen beschikbare informatie voor 32 % van de maatregelen van het eerste Plan

Er is dus een gebrek aan informatie voor 32 % van de federale maatregelen van het eerste Plan. De volgende elementen leggen een deel van dit gebrek aan informatie uit.

Verdeling van de verantwoordelijkheden

Zoals hoger gezegd, hebben de ICDO-leden een taakverdeling gemaakt voor de opvolging van de verschillende maatregelen opgenomen in het eerste Plan, maar:

- Een aantal verantwoordelijkheden werden gegeven aan organisaties die geen verplichtingen hebben voor de ICDO-rapportage: parlement, senaat, gewesten en gemeenschappen (voorafgaande de nieuwe fase van regionalisering), steden en gemeenten. Dat is zo voor 25 maatregelen. Aangezien deze instanties geen rapportageverplichting hebben bij de ICDO is er geen informatie beschikbaar voor deze 25 maatregelen.
- Voor een aantal maatregelen werd er geen verantwoordelijke aangeduid.
- Er zijn een aantal maatregelen waarvoor de ledenrapporten alleen melding maken van een probleem in de taakverdeling.

2.4.3.1 Hypotheses voor het gebrek aan informatie

Moeilijkheden bij het vergaren van informatie

Er zijn een aantal hypothesen die het gebrek aan informatie, dat niet kan uitgelegd worden met bovenstaande elementen, kunnen verklaren:

- Een eerste hypothese is dat de manier waarop de maatregel 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 maatregel kan daardoor zonder gevolg gebleven zijn.
- Een tweede hypothese is dat de beschouwde maatregel geen gevolg heeft gekregen voor andere redenen. Zeer weinig ICDO-leden duiden aan dat een maatregel niet werd uitgevoerd, terwijl het logisch zou zijn

dat er een aantal maatregelen (nog) niet uitgevoerd zijn. Het feit dat dit zelden expliciet wordt aangeduid, moedigt de veronderstelling aan dat deze hypothese in vele gevallen juist is.

- 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.
- Een vierde hypothese is dat de maatregel van het Plan werd uitgevoerd maar niet gerapporteerd.
- Een vijfde hypothese is gelinkt aan het feit dat de informatie over het al dan niet uitvoeren van een "harde" maatregel eenduidiger is dan van een "zachte", terwijl er een meerderheid aan zachte maatregelen in het eerste Plan staan. De meeste departementen zijn traditioneel ook meer vertrouwd met harde instrumenten (vooral regulerende).

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."

2.4.3.2 Information gaps: voorbeelden

Information gaps

Naast het gebrek aan gegevens zijn er ook een aantal onjuistheden. Daarin zijn er twee categorieën: de gegeven informatie heeft geen betrekking op de maatregel van het Plan of de gegeven informatie is enkel partiële informatie.

- Er zijn een aantal maatregelen waarbij informatie gegeven wordt die niet overeenkomt met het object van de maatregel.
Voorbeeld: vier maatregelen worden beantwoordt 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.” en §115 “een algemene sensibilisatiecampagne over het duurzaam verbruik te definiëren en door te voeren”.

- 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.”* (ICDO 2004b). 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 (FRDO 2001).

Voorbeeld informateloos: §269 *Toezicht op de veiligheid van de voedingsmiddelen door een federaal agentschap voor de veiligheid in de voedselketen. Het agentschap zal (...) risico-evaluatie te verzekeren evenals het vastleggen van controleprotocollen*. Hierbij wordt er geen enkele informatie gegeven, echter heeft het Federaal Voedselagentschap dergelijke procedures en checklisten vastgelegd (FAVV 2003).

2.5 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. Deze kenmerken van een strategie voor duurzame ontwikkeling werden in dit hoofdstuk 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, uitvoering, monitoring) kunnen in zekere mate beschouwd worden als autonome deelprocessen. 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 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 krijgt in de federale Strategie voor duurzame ontwikkeling vooral vorm in de raadpleging van de bevolking en van de FRDO over het voorontwerp van *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling*. Ondanks de inspanningen die geleverd werden om met de raadpleging van 2004 een groter publiek te bereiken dan in 2000 (zie 2.1.4), reageerden minder mensen. De

oorzaak daarvan ligt bij zowel de tekst 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 uitvoering waren.
- Vorm en inhoud leken ondanks grotere inspanningen, nog steeds niet aangepast aan een groot publiek.
- Een beleid inzake duurzame ontwikkeling leidt tot meer coherentie maar boekt maar weinig opzienbarende successen en komt aldus niet motiveerend over.
- De bevolking had onvoldoende informatie over het gevolg dat gegeven werd aan het eerste Plan.
- De benadering die de overheid koos om bepaalde doelgroepen in het bijzonder bij de raadpleging te betrekken en te mobiliseren was onduidelijk.

De meerderheid van de personen die reageerden op de raadpleging zijn Frans-talig, man, hoger opgeleid en loontrekkende of zelfstandige. Die kenmerken gelden voor de twee raadplegingen. Wat betreft leeftijd 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 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.

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.

*De federale Strategie
inzake duurzame
ontwikkeling als
leercyclus*

Het leerproces van de federale Strategie inzake duurzame ontwikkeling komt vooral tot uiting in de aaneenschakeling tussen Plannen en federale Rapporten. Plannen en federale Rapporten moeten op elkaar aansluiten zodat de federale Rapporten lessen kunnen trekken uit de ervaring die opgedaan werd door gevolg te geven aan een Plan. Uit 2.1.2 blijkt dat deze aaneenschakeling niet optimaal kan verlopen binnen een periode van vier jaar (de periode tussen twee Plannen). Een optimale aaneenschakeling is wel mogelijk tussen twee opeenvolgende pare Plannen of tussen twee opeenvolgende onpare Plannen. Eén van de twee federale Rapporten van de beleidscyclus vult deze evaluatie van het vorige plan in. Het andere federale Rapport van de beleidscyclus heeft een als functie input geven voor het volgende Plan. De twee federale Rapporten in elke cyclus hebben dus een verschillende rol.

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 uitvoering ervan. Zo werd de rapportage van de ICDO-leden over de uitvoering van het

Plan aangepast zodat het leveren van nuttige informatie een haalbare kaart zou zijn. Een aantal 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.
- Een aantal verantwoordelijkheden voor rapportage werden gegeven aan instanties die niet in de ICDO zetelen. Zij zijn niet verplicht om te rapporteren aan de ICDO. Verantwoordelijkheden voor rapportage moeten dus in de toekomst aan ICDO-leden worden toevertrouwd.
- Wanneer maatregelen niet uitgevoerd werden, werd daarover zelden gerapporteerd. Onuitgevoerde maatregelen zijn gekenmerkt door een gebrek aan informatie terwijl ze duidelijk gerapporteerd dienen te worden als "niet uitgevoerd".

*Toekomstperspectief
voor de federale
Strategie inzake
duurzame ontwikkeling*

Een *Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling* dient vooruit te kijken en mogelijke toekomstbeelden te schetsen. Voor het beleid en de samenleving in het algemeen gebeurt dat in het tweede deel van het derde federaal Rapport. Voor de federale Strategie inzake duurzame ontwikkeling tekenen zich uit de evaluatie die hier gemaakt werd echter een aantal evoluties af die het vermelden waard zijn.

Wat de actoren betreft die instaan voor de uitvoering van het Plan, de regering en het parlement, blijkt dat zij recent meer aandacht hebben voor duurzame ontwikkeling. Deze aandacht is echter niet toegespitst op de federale 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 uitvoering van deze Strategie. Het is echter noodzakelijk dat de federale Strategie inzake duurzame ontwikkeling een duidelijke meerwaarde heeft voor het federale beleid. Zo kan bereikt worden dat politiek verantwoordelijken maatregelen voor duurzame ontwikkeling voorstellen die een onderlinge samenhang vertonen en die zich situeren in de context van een 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 die tussen deze plannen vallen 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 zich beperken tot de leemtes in het sectorale beleid 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 een bijdrage leveren 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 1.2.4). 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 het ontwerp van structuur voor het voorontwerp van 2004 (zie 2.1.3). In de toekomst moet er beter opgelet worden dat het zoeken naar synergieën en complementariteit tussen plannen, geen al genomen maatregelen herhaalt. Daarover dienen de actoren van de federale Strategie inzake duurzame ontwikkeling een meer gezamenlijke visie te ontwikkelen.

De uitdaging om een Strategie voor duurzame ontwikkeling een meerwaarde te laten bieden aan het beleid, stelt zich ook op andere beleidsniveaus en zelfs tussen beleidsniveaus. Nu verschillende Belgische overheden samen een nationale strategie voor duurzame ontwikkeling uitwerken, moet dat leiden tot een toekomstgericht en wereldgericht project dat voldoende gefundeerd is om het uit te voeren. Het is daarom dat het derde hoofdstuk van deze Working Paper een beschrijving maakt van de elementen van de momenteel bestaande strategieën inzake duurzame ontwikkeling op verschillende beleidsniveaus binnen en buiten België.



3 Strategieën voor duurzame ontwikkeling

Om de activiteiten ten voordele van een duurzame ontwikkeling te stimuleren beslisten alle landen om in 2005 een nationale strategie voor duurzame ontwikkeling uit te werken¹. De bedoeling hiervan is niet alleen een betere integratie van de verschillende sectoren van het maatschappelijk middenveld, maar ook een betere integratie van de verscheidene beleidsniveaus. De moeilijkheid van een dergelijke uitdaging werd al in het tweede *Federaal Rapport inzake duurzame ontwikkeling* verduidelijkt (TFDO 2002, p. 20).

Een dergelijke integratie heeft als doelstelling de synergieën te vergroten tussen de benaderingen inzake duurzame ontwikkeling die al aanvaard werden op verscheidene beleidsniveaus. Dit hoofdstuk geeft een eerste overzicht van de belangrijkste institutionele en procedurele benaderingen om het streven naar coherentie tussen de beleidsniveaus te bevorderen en om de realisatie ervan te versnellen. De gegeven informatie betreft de inspanningen op elk van deze niveaus om de transversale coherentie van hun beleid inzake duurzame ontwikkeling te verbeteren. Aangezien het hier gaat om een beschrijving en niet om een evaluatie, zijn er geen specifieke conclusies uit hoofdstuk 3 getrokken. Met deze elementen werd daarentegen wel rekening gehouden in de algemene conclusies.

3.1 De strategieën van de gefedereerde entiteiten in België

In België is de overheid onderverdeeld in de federale overheid, de gewesten, de gemeenschappen en de lokale overheden. De eerste twee federale Rapporten inzake duurzame ontwikkeling wezen er op dat de onvoldoende samenwerking tussen deze verschillende beleidsniveaus een hindernis is voor een verticale beleidsintegratie, onder andere door vertragend te werken. Een nationale strategie inzake duurzame ontwikkeling zou kunnen bijdragen tot het verkleinen van deze hindernis. De punten 3.1.1 tot 3.1.4 beschrijven de context waarin er een afstemming kan komen van de inhoud die duurzame ontwikkeling krijgt en van de procedures die de gefedereerde entiteiten en de lokale overheden gebruiken. Het is hier niet mogelijk om de inspanningen van elke provincie, elke stad en elke gemeente hier te beschrijven. Daarom zijn de lokale overheden hier behandeld in de onderdelen over de gewesten en gemeenschappen.

1. Zie inleiding hoofdstuk 2.

3.1.1 Vlaams Gewest

3.1.1.1 Inhoud

De milieuadministratie geeft in haar planningsdocumenten veel aandacht aan de internationaal erkende beginselen van duurzame ontwikkeling. Voor Vlaanderen is het milieubeleidsplan in hoofdzaak een uitwerking van de milieucomponent van duurzame ontwikkeling. Op dit moment kent Vlaanderen geen uitdrukkelijke juridische basis voor duurzame ontwikkeling. Bij de vorming van de Vlaamse regering in 2004 werd de bevoegdheid om een beleid inzake duurzame ontwikkeling te coördineren voor het eerst toegewezen aan de minister-president van de Vlaamse regering.

Het Vlaamse milieubeleidsplan...

Het Minaplan van het Vlaams Gewest is een vijfjaarlijks plan dat het leefmilieubeleid van het Gewest bepaalt. De drie al gepubliceerde plannen van het Gewest zijn gefocust op het milieu, maar hebben meer en meer een transversale inhoud.

- Het eerste Minaplan (begin jaren 90) legde de basis voor de milieubeleidsplanning in Vlaanderen. Het resulteerde in 1995 in het *decreet algemene bepalingen inzake milieubeleid* dat de procedures en doelstellingen van de milieubeleidsplanning en rapportering op verschillende niveaus vastlegt.
- Het *Milieubeleidsplan 1997-2001* is het eerste dat de bepalingen van het decreet volgde en het eerste dat de naam *Milieubeleidsplan* draagt. Het bevat, complementair met het milieubeleid, 179 maatregelen uit te voeren door de Vlaamse overheid. De periode die dat plan dekt werd met twee jaar verlengd.
- Het *Milieubeleidsplan 2003-2007* is nu van kracht. Dit plan dekt heel het milieubeleid. Het bevat 12 milieuthema's: ozonlaag, klimaat, fotochemische stoffen, verzuring, vermisting, milieugevaarlijke stoffen, verontreiniging van de bodem, afvalstoffen, verstoring van het watersysteem, hinder, versnippering en verlies aan biodiversiteit. Deze 12 milieuthema's worden aangevuld met verscheidene transversale aspecten: een gebiedsgerichte aanpak, het rekening houden met de verscheidene actoren, de noodzaak van een geïntegreerd beleid en van een internationaal beleid, de nodige instrumenten en financiering om deze toe te passen.

... is geen plan voor duurzame ontwikkeling...

Het *Milieubeleidsplan* zelf duidt aan dat het geen plan voor duurzame ontwikkeling is, maar geeft wel een definitie voor duurzame ontwikkeling vanuit het standpunt van milieu weer: "*Duurzame ontwikkeling is in eerste instantie sterk verbonden met milieuzorg: we moeten de grenzen die het milieu ons stelt erkennen. Zowel de opvangcapaciteit als de bronfunctie van ons milieu zijn immers beperkt. Maar duurzame ontwikkeling is veel meer dan dat. Ze rust ook op economische en sociale pijlers en kan pas slagen als ze vertrekt van een bestuurlijke en democratische invalshoek. Een milieubeleidsplan is echter geen beleidsplan voor duurzame ontwikkeling. Duurzame ontwikkeling is wel het referentiekader voor het Milieubeleidsplan. We gaan in de tekst dan ook vooral in op de milieucomponent van duurzame ontwikkeling, zonder de andere aspecten uit het oog te verliezen*" (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2003). Het *Milieubeleidsplan* kan zich toch niet beperken tot milieu alleen en neemt een aantal basisconcepten van duurzame ontwikkeling op: langetermijnvisie

(doelstellingen op lange termijn - 2015 tot 2030 - en op korte termijn - 2007), beleidsintegratie (horizontaal en verticaal) en participatie van alle actoren, onder andere via een openbaar onderzoek en een internationale aanpak.

... maar neemt toch maatregelen voor een duurzame ontwikkeling

Het milieubeleidsplan neemt ook maatregelen gericht op duurzame ontwikkeling: "In Johannesburg werden een aantal afspraken gemaakt om verdere stappen te zetten in een geïntegreerd beleid voor duurzame ontwikkeling. Zo zullen de diverse lidstaten een strategie voor duurzame ontwikkeling moeten opstellen tegen 2005. Om dit op Vlaams niveau voor te bereiden wordt werk gemaakt van een Vlaamse strategie voor duurzame ontwikkeling met evenwaardige aandacht voor de drie pijlers: milieu, economie en sociale aspecten. Vanuit leefmilieu wordt op basis van dit Milieubeleidsplan 2003-2007, de eigen pijler verzorgd en faciliterend opgetreden voor wat de andere betreft. Om de opmaak en uitvoering van deze strategie te bevorderen, wordt voorzien in de oprichting van een Vlaams overlegorgaan voor duurzame ontwikkeling.". Dat Vlaamse overlegorgaan, de Vlaamse Werkgroep Duurzame Ontwikkeling, werd bij beslissing van de Vlaamse regering in maart 2004 opgericht.

Het openbare onderzoek in de context van het opstellen van het milieubeleidsplan 2003-2007 laat het toe om de standpunten van de adviesraden over het "duurzame ontwikkeling"-karakter van dat plan waar te nemen.

De Mina-raad oordeelt dat duurzame ontwikkeling niet genoeg in de thematische hoofdstukken doorsijpelt, hoewel ze als kaderconcept functioneert voor het milieubeleidsplan (box 10). Daarenboven is de institutionele basis onvoldoende om een geïntegreerd beleid te hebben.

BOX 10 - Advies van de Mina-raad over het Voorontwerp van milieubeleidsplan 2003-2007

"Het ontwerp Milieubeleidsplan 2003-2007 kondigt vooral in het algemeen kader aan dat het veel belang hecht aan aspecten van samenhang en integratie. Duurzame Ontwikkeling wordt als koepelconcept erkend, de visietekst Milieu en Duurzame ontwikkeling fungeert op het eerste zicht als inhoudelijk basis, (...) Desondanks vertoont het plan op dit vlak ook heel wat gebreken. De belangrijkste zijn dat de uitgangspunten inzake duurzame ontwikkeling, visietekst en verschillende integratiekaders vaak niet coherent zijn met of doorwerken naar de themahoofdstukken en dat er nog onvoldoende institutionele onderbouwing is om geïntegreerd beleid gestalte te geven." (Minaraad, 2002a).

De Sociaal-economische Raad van Vlaanderen vindt dat de coördinatie en het evenwicht tussen de drie pijlers van duurzame ontwikkeling niet altijd optimaal zijn (zie box 11). De socio-economische aspecten zijn opgenomen, maar onvoldoende geïntegreerd in de milieuthema's.

BOX 11 - Advies van de Sociaal-economische Raad van Vlaanderen over het Ontwerpmilieubeleidsplan 2003-2007

"Ondanks de initiatieven voor meer samenwerking tussen beleidsdomeinen, is de coördinatie niet altijd optimaal en de inbreng van economische, sociale en milieuoverwegingen - de drie pijlers van duurzame ontwikkeling - niet altijd evenwichtig", en "Het ontwerpplan zet zeker nieuwe stappen in de richting van een betere sociaal-economische onderbouwing van het milieubeleid. Toch bestaat de indruk dat de aandacht daarvoor te veel wordt gekanaliseerd naar een afzonderlijk project en een aparte cel, in plaats van sociaal-economische onderbouwing en evaluaties daadwerkelijk te integreren in belangrijke onderdelen van het beleid. In heel wat passages van het ontwerpplan is de verwijzing naar sociaal-economische criteria en randvoorwaarden immers opvallend afwezig." (SERV, 2002).

De verschillende opmerkingen die werden ingediend tijdens het openbaar onderzoek werden besproken en verwerkt in een overwegingsdocument (zie ook www.milieubeleidsplan.be). Het ontwerpplan werd op basis hiervan aangepast. De regering keurde het definitieve plan goed op 19 september 2003.

De drie milieubeleidsplannen van het Vlaams Gewest hangen sterk aan elkaar via een planningsproces, waar het volgende punt nader op in gaat.

3.1.1.2 Proces

Er is op het Vlaamse niveau een plannings- en rapportagecyclus inzake leefmilieubeleid die kenmerken vertoont van een strategie inzake duurzame ontwikkeling. De juridische basis van deze cyclus is het *Decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid van 5 april 1995* (BS 3 juni 1995).

Milieurapportage en...

De rapportage moet drie opdrachten invullen:

- *"Een beschrijving, analyse en evaluatie van de bestaande toestand van het milieu."*
- *"Een beschrijving, analyse en evaluatie van het tot dan toe gevoerde milieubeleid."*
- *"Een beschrijving van de verwachte ontwikkeling bij ongewijzigd beleid en bij gewijzigd beleid volgens een aantal relevant geachte scenario's."* (Art.2.1.3)

Elk van deze opdrachten wordt geconcretiseerd door een rapport:

- Mira-T over de bestaande toestand.
- Mira-Be over de evaluatie van het milieubeleid.
- Mira-S over de verwachte ontwikkelingen.

... milieuplanning

De planning gebeurt op basis van de rapportage. Het wordt geconcretiseerd in twee types van documenten: een vijfjaarlijks milieubeleidsplan en een jaarlijks milieujaarprogramma.

- Het milieubeleidsplan bepaalt de hoofdlijnen van het leefmilieubeleid dat het Vlaams Gewest en de lokale overheden in aangelegenheden van gewestelijk belang dienen te voeren gedurende de periode van vijf jaar dat het milieubeleidsplan omvat.
- Het milieujaarprogramma bepaalt de prioriteiten, de termijnen en de concrete maatregelen. Zo vergemakkelijkt het de uitvoering en de toepassing van het van kracht zijnde milieubeleidplan.

De Vlaamse regering keurt zowel het milieubeleidsplan als de milieujaarprogramma's goed.

21 doelstellingen voor de 21ste eeuw, beslist op basis van een beleid inzake duurzame ontwikkeling

Het Vlaams Gewest bepaalde ook doelstellingen in de context van het project Kleurrijk Vlaanderen. Dat project heeft in 2001 experts samengebracht in werkgroepen over de toekomstige uitdagingen van zes specifieke thema's: leren, ondernemen, werken, cultuur, zorg en milieu en duurzame ontwikkeling. Kleurrijk Vlaanderen heeft het mogelijk gemaakt om zes teksten (één per thema) te aanvaarden en werd afgesloten door de ondertekening van het *Pact van Vilvoorde*. Dat pact onderschrijft een beleid gebaseerd op duurzame ontwikkeling en op internationale openheid door 21 doelstellingen voor de 21ste eeuw. Die moeten tegen 2010 ingevuld worden. Het *Pact van Vilvoorde* steunt ook op de resultaten voor de zes thema's van Kleurrijk Vlaanderen (Vlaamse regering en sociale gesprekspartners, 2001). De Vlaamse regering, de socio-economische partners en de milieubeweging aanvaardden dat pact. Het pact wordt opgevolgd met een jaarlijks rapport dat de bestaande toestand schetst met indicatoren die de 21 kwantitatieve doelstellingen onderschrijven.

De Minaraad oppert dat het pact aan verscheidene criteria van duurzame ontwikkeling beantwoordt. Het kan echter niet als een Vlaamse strategie voor duurzame ontwikkeling worden beschouwd doordat het pact geen formeel statuut heeft en doordat het pact niet geïntegreerd is in het gangbare beleid (zie box 12).

BOX 12 - Advies van de Minaraad over het *Pact van Vilvoorde*

"Dit Pact omvat dus een langetermijndimensie, overspant de meeste Vlaamse beleidsdomeinen en wordt zowel politiek als maatschappelijk relatief breed gedragen. Het beantwoordt bijgevolg aan verschillende kenmerken van een strategie inzake duurzame ontwikkeling. Het pact heeft echter geen echt formeel statuut omdat de inhoudelijke doorwerking naar het reguliere beleid momenteel nog onduidelijk is en omdat het procedureel niet kadert in een verankerd beleidsproces. Van een volwaardige Vlaamse strategie voor duurzame ontwikkeling is dus voorlopig nog geen sprake." (Minaraad, 2002b).

3.1.1.3 Lokale overheden

Vrijwillige, lokale samenwerkingsovereenkomsten voor duurzame ontwikkeling

Om de lokale overheden te stimuleren, ontwikkelde het Vlaams Gewest een systeem van samenwerkingsovereenkomsten: Milieu als opstap naar duurzame ontwikkeling. Deze samenwerkingsovereenkomsten zijn vrijwillige overeenkomsten die gemeenten of provincies kunnen afsluiten met de Vlaamse overheid. Ze stimuleren de lokale overheden om een geïntegreerd milieubeleid en een lokale *Agenda 21* te ontwikkelen, rekening houdend met de andere types van beleid.

3.1.2 Waals Gewest

3.1.2.1 Inhoud

Toekomstcontracten voor een Wallonië op weg naar een duurzame ontwikkeling

Het toekomstcontract voor Wallonië (*Contrat d'avenir pour la Wallonie*) ligt in het verlengde van het gewestelijke regeerakkoord en legt prioriteiten en doelstellingen op langere termijn vast. De belangrijkste doelstelling is om te komen tot een *Wallonie active et solidaire sur la voie du développement durable* (Gouvernement wallon, 1999). Het is dus deze filosofie van ontwikkeling die als

referentie wordt beschouwd voor de prioriteiten, beginselen en maatregelen in dat toekomstcontract.

Dezelfde filosofie omkadert het tweede, geactualiseerde toekomstcontract (*Contrat d'Avenir pour la Wallonie actualisé*). De wil van de Waalse regering is: *"poursuivre dans la perspective d'une Wallonie active, solidaire et sur la voie du développement durable. (...) Dans cette perspective, le Gouvernement wallon situe l'action des services publics régionaux à la fois comme un soutien de la compétitivité des entreprises et un instrument de la cohésion sociale et du développement durable"* (Gouvernement wallon, 2002).

Het geactualiseerde toekomstcontract geeft een overzicht van de twee jaar sinds het eerste toekomstcontract, onder andere de resultaten van de interne en van de externe evaluaties, en bepaalt kwantitatieve doelstellingen en neemt passende maatregelen. Deze doelstellingen zijn gericht op volgende thema's: ondernemingen, scholing, onderzoek en ontwikkeling, internet, landbouw, platteland en biodiversiteit, saneren, hernieuwbare energieën, afvalstoffen, mobiliteit, verkeersveiligheid, veiligheid, woning, levenskeuzen en sociale banden, sociale inclusie en gelijke kansen, werkgelegenheid, milieu- en kwaliteitszorgsystemen, structuurhervormingen, administratieve vereenvoudiging, kwaliteitsimago, burgerparticipatie en partnerschappen. Dat contract neemt ook 22 partnerschapprojecten op, die in Wallonië uitgevoerd moeten worden.

Het eerste contract is sociaal, het tweede gaat meer naar een duurzame ontwikkeling toe

De openbare onderzoeken bij de opstelling van de eerste twee toekomstcontracten, verduidelijken de standpunten van de Conseil wallon de l'Environnement pour le Développement Durable (CWEDD) over duurzame ontwikkeling in die contracten. De CWEDD zegt in 1999 over het eerste contract dat het een sociaal contract is (zie box 13). Daarbij ontbreekt het aan kwantitatieve doelstellingen, termijnen en prioriteiten. Bij de actualisatie van het toekomstcontract in 2002, vond de CWEDD dat de invalshoek van duurzame ontwikkeling de tekst van het eerste contract heeft verbeterd.

BOX 13 - Advies van de Conseil wallon de l'Environnement pour le Développement Durable over het Contrat d'avenir pour la Wallonie en over het Contrat d'avenir pour la Wallonie actualisé

"Lors de l'examen du projet de Contrat d'avenir pour la Wallonie, le CWEDD a considéré celui-ci comme un contrat au sens de "contrat social". Il (le CWEDD) signale que ce contrat devra se traduire dans un plan contenant davantage de descriptions de mesures concrètes, accompagnées d'objectifs chiffrés, d'échéances et de priorités." (CWEDD, 1999).

"Les termes développement durable, transversalité, quantification et partenariat ont guidé le Gouvernement pour tracer des pistes afin d'améliorer son travail et l'efficacité du CAW." (CWEDD, 2002).

De externe evaluator van de implementatie van de toekomstcontracten, Deloitte & Touch, schrijft in zijn derde evaluatierapport (2004) dat de gevoeligheid voor de drie pijlers van duurzame ontwikkeling met de tijd vergroot (zie box 14). Deloitte & Touch oordeelt ook dat het toekomstcontract elementen van duurzame ontwikkeling bevat: langetermijndoelstellingen, transversaliteit en participatie.

BOX 14 - Derde evaluatierapport van het *Contrat d'avenir pour la Wallonie actualisé* van Deloitte & Touch

"Il nous est apparu que les décideurs wallons ont développé une plus grande sensibilité aux différents piliers du développement durable."

"La poursuite simultanée de douze objectifs couvrant l'ensemble des éléments du développement durable est cohérente par rapport à la référence globale à son sujet qu'exprime le Contrat d'Avenir. Le chevauchement de deux législatures dans la mise en oeuvre du Contrat et sa réactualisation régulière répondent également à l'exigence de mise en complémentarité des objectifs sur différentes périodes de temps et introduisent la prise en compte de l'intérêt des générations futures. Les efforts de transversalité déployés par le Gouvernement dans la conception, dans la mise en oeuvre, le suivi et l'évaluation du Contrat d'Avenir sont également conformes avec les principes du développement durable. Le recours à la concertation et au partenariat est également une méthode permettant de vérifier que l'ensemble des éléments, points de vue et intérêts des parties prenantes ont été considérés dans une perspective d'intégration globale." (Deloitte & Touch, 2004).

Het voorontwerp van derde toekomstcontract (*Contrat d'Avenir pour les wallonnes et les Wallons*) bevat nieuwe prioriteiten, nieuwe doelstellingen en nieuwe maatregelen. De wil is nog steeds dezelfde *"Les actions régionales s'inscriront dans la perspective du développement durable équilibré qui intégrera les sphères économique, sociale et environnementale et mettra le citoyen au centre de celles-ci"* (Gouvernement wallon, 2004).

Het derde toekomstcontract verduidelijkt de link met de eerste twee toekomstcontracten niet.

Milieubeleidsplan voor duurzame ontwikkeling

Vooraleer dit proces van toekomstcontracten begon en na de Conferentie van Rio, heeft het Waals Gewest een systeem van milieuplanning opgezet. In 1995 werd een eerste Milieuplan voor duurzame ontwikkeling (*Plan d'environnement pour le développement durable*) gepubliceerd. De richtlijnen bij het opstellen ervan waren de volgende:

- *"L'environnement doit intervenir comme composante dans toutes les politiques de la Région. Outre une approche par compartiments (air, eau, sol, etc.), une approche par secteurs (agriculture, industrie, énergie, tourisme) doit donc également être incluse;*
- *Les principes de base définis par la Communauté européenne en matière d'environnement sont appliqués (principe de prévention, principe pollueur-payeur, principe de précaution);*
- *Le plan s'aligne sur l'évolution et le niveau international en matière d'environnement, mais comporte une stratégie adaptée aux spécificités régionales. Lorsque c'est possible, il n'hésite pas à anticiper sur les exigences internationales;*
- *De manière à favoriser la responsabilisation des acteurs, comme souhaité par le Vème programme de la Communauté européenne, il prévoit un large recours au partenariat et à la recherche du consensus et, à côté des évaluations technocratiques, il laisse une place importante au choix des valeurs, via un débat public." (Gouvernement wallon, 1995)*

Het planningsdecreet stelt dat in afwezigheid van een tweede plan, dat in 2000 opgesteld had moeten worden, het eerste geldig blijft.

3.1.2.2 Proces

Toekomstcontracten als verlenging van de regeerakkoorden

De Waalse regering heeft in 1999 een project ontwikkeld in het verlengde van het regeerakkoord: het toekomstcontract voor Wallonië (*Contrat d'avenir pour la Wallonie*). Het doel van dit toekomstcontract is om prioriteiten en doelstellingen op lange termijn te bepalen. Dat toekomstcontract vult een aantal criteria in van duurzame ontwikkeling: participatie, onder andere via een openbaar onderzoek en een geïntegreerd beleid (horizontaal en verticaal).

Dat eerste toekomstcontract, *Une Wallonie active et solidaire sur la voie du développement durable*, werd gevolgd door *Contrat d'Avenir pour la Wallonie Actualisé* in 2002, na de nieuwe regionaliseringfase van 2001. Een nieuw toekomstcontract, *Contrat d'avenir pour les Wallonnes et les Wallons*, lag eind 2004 ter raadpleging voor en werd goedgekeurd in januari 2005. Het is de tweede keer dat zulk een toekomstcontract opgesteld wordt in opvolging van een gewestelijk regeerakkoord. Is dat het begin van een proces?

In een intern en een extern evaluatiesysteem werd voorzien om de implementatie van de toekomstcontracten te evalueren. Een schets van deze bestaande toestand wordt in het toekomstcontract zelf toegelicht als inleiding voor de besliste doelstellingen en maatregelen. Daarentegen werd noch in een zelfstandig rapportagesysteem voorzien om de bestaande toestand te belichten, noch in een systeem om toekomstscenario's te ontwikkelen.

Milieubeleidsplan voor duurzame ontwikkeling

Voordat dit proces van toekomstcontracten begon en na de Conferentie van Rio, heeft het Waals Gewest een systeem van milieuplanning opgezet. Het Gewest aanvaardde op 21 april 1994 een decreet van milieuplanning in de context van duurzame ontwikkeling. Dat decreet introduceert duurzame ontwikkeling als een van de basisbeginselen van het gewestbeleid en is het wettelijke kader voor milieuplanning in het Waals Gewest.

Het decreet structureert en organiseert de milieuplanning:

1. De eerste etappe is de publicatie van het rapport over het Waalse milieu (*Rapport sur l'Etat de l'Environnement wallon*), die de milieusituatie in het Waals Gewest belicht en die, sinds meer dan tien jaar, jaarlijks uitkomt.
2. De tweede etappe bestaat uit de opmaak van het Milieuplan voor duurzame ontwikkeling (*Plan d'Environnement pour le Développement durable*). Het decreet definieert doelstellingen voor dit plan, dat een visie inzake milieu en inzake duurzame ontwikkeling moet geven op middellange en op lange termijn. Het legt ook de opstellingsprocedure vast, openbaar onderzoek inbegrepen.
3. De derde etappe omvat de opmaak van verschillende sectoriële programma's over lucht, water, afvalstoffen, natuur en bodem.

Dat proces bevat dus een rapportagefase en een planningsfase, maar voorziet noch in een evaluatie, noch in toekomstscenario's.

Het rapport *Etat de l'environnement wallon à l'aube du XXIe siècle* (2000) van dat rapportagefase verduidelijkt dat het rapport "s'inscrit résolument dans le cadre du Contrat d'avenir pour la Wallonie". Dat rapport verduidelijkt ook dat "Les principes d'actions nécessaires pour relever ces défis [die dat rapport be-

vat] *figurent dans le Contrat d'avenir pour la Wallonie*". Deze elementen suggereren dat een link tussen planning en toekomstcontracten zou kunnen ontwikkeld worden. Die link behandelt het rapport echter niet.

3.1.2.3 Lokale overheden

Lokale toekomstcontracten

In de geest van het toekomstcontract, werd een document opgesteld dat de lokale overheden moet helpen bij het opstellen en realiseren van een strategisch programma voor duurzame ontwikkeling op hun grondgebied (*Vers des Contrats d'Avenir locaux - Élaborer et réussir sa stratégie de développement communal*). Het bevat de etappes die de lokale overheden moeten doorlopen om hun lokale ambities te bereiken, door ze te combineren met die van het toekomstcontract voor Wallonië. Deze etappes zijn die van een leercyclus: een diagnostiek stellen, prioriteiten bepalen, doelstellingen en maatregelen kiezen, een strategisch ontwikkelingsprogramma onderhandelen, het lokale toekomstcontract verwezenlijken en tot slot evalueren.

3.1.3 Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

3.1.3.1 Inhoud

Een eerste *Gewestelijk Ontwikkelingsplan van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest* werd in 1995 opgesteld en een tweede in 2002.

Gewestelijk ontwikkelingsplan...

Het tweede Ontwikkelingsplan bevat drie omvangrijke transversale uitdagingen, die het gevoerde beleid moet oriënteren (Belgisch Staatsblad, 2002). Het Hoofdstedelijk Gewest zal:

- *"Een gediversifieerde bevolking waarborgen door zowel de versterking van de sociale integratie van de zwakkere bevolkingsgroepen, als door de stabilisatie van de inwoners in de oude wijken en door het aanmoedigen van een terugkeer naar de stad, via beleidsvormen toegespitst op de duurzame ontwikkeling en de verbetering van de levenskwaliteit;*
- *Een duurzame economische ontwikkeling bevorderen die arbeidsplaatsen creëert voor de Brusselaars en vermijden dat er een overspecialisatie komt van de Brusselse economie in de administratieve functies;*
- *Het internationaal en intercultureel karakter van Brussel integreren in belangrijke, geïntegreerde projecten, die duurzame ontwikkeling bewerkstelligen rond een sterke identiteit, gestoeld op openheid en dynamiek."*

Het tweede ontwikkelingsplan begint met de beschrijving van de huidige situatie. Deze beschrijving leidt ertoe om zich te concentreren op een aantal prioritaire doelstellingen: leefmilieu, sectoren van de economie, woning, huisvesting, ruimtelijke ordening, commerciële, culturele en toeristische aantrekkingskracht, sociale behoeften, mobiliteit, beheer van hulpbronnen, interculturele, internationale en Europese aard van Brussel, veiligheid, wetenschappelijk beleid. Eén van de maatregelen van het ontwikkelingsplan is een periodieke evaluatie van de impacts van het verwezenlijkte beleid, maar een dergelijke evaluatie werd nog niet gemaakt.

Het openbare onderzoek over het tweede ontwikkelingsplan laat toe om de standpunten van de adviesraden inzake duurzame ontwikkeling over dit plan te bekijken.

De Raad voor het Leefmilieu voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zegt dat het ontwikkelingsplan de doelstelling om een duurzame ontwikkeling te bereiken bevat. Het zal deze echter niet realiseren door de afwezigheid van een echt strategisch plan (zie box 15).

BOX 15 - Advies van de Raad van het Leefmilieu voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest over het Gewestelijke ontwikkelingsplan

"Ensuite, le Gouvernement fait souvent référence à un développement durable de la Région. Or, faute de véritable plan stratégique, le Conseil estime que le plan régional de développement ne permettra pas d'atteindre cet objectif de développement durable même si, pourtant, le vœu d'y arriver est écrit à plusieurs reprises." (CERBC, 2002).

... is geen plan inzake duurzame ontwikkeling

De Gewestelijke Ontwikkelingscommissie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest adviseert dat het Gewest een plan inzake duurzame ontwikkeling moet opstellen en vraagt om een meer uitgesproken link tussen het ontwikkelingsplan en duurzame ontwikkeling (zie box 16).

BOX 16 - Advies van de Gewestelijke Ontwikkelingscommissie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest over het Gewestelijke ontwikkelingsplan

"de Commissie [...] verwijst ze de Regering naar haar algemene inleidende beschouwingen betreffende de nood voor het Gewest om een plan voor de duurzame ontwikkeling uit te werken, naar het voorbeeld van de twee andere Gewesten."

"la suggestion de mieux marquer l'articulation du plan avec les principes du développement durable, intéressante." (CRD, 2002).

De link tussen de ontwikkelingsplannen wordt door een planningsproces gedefinieerd. Dat proces wordt in het volgende punt nader uitgelegd.

3.1.3.2 Proces

Het *Ontwikkelingsplan van het Hoofdstedelijk Brussels Gewest* vindt zijn oorsprong in de *Ordonnantie houdende organisatie van de planning en de stedenbouw van 29 augustus 1991* (Belgisch Staatsblad, 1991).

Dat plan moet de doelstellingen en prioriteiten inzake ontwikkeling bevatten (vereist door de economische, sociale, culturele, mobiliteits- en milieubehoeften). Het moet ook de middelen vermelden om die doelstellingen en prioriteiten te bereiken. Het plan moet ook de prioritairere interventiegebieden bepalen, net als de wijzigingen aan het gewestelijke bestemmingsplan, aan de gemeentelijke ontwikkelingsplannen en aan de bijzondere bestemmingsplannen.

Het ontwerpplan wordt opgesteld in overleg met de Gewestelijke Ontwikkelingscommissie voor het in openbaar onderzoek gaat. De ordonnantie voorziet

noch in een rapportage vóór de planning, noch in een evaluatie ná de planning. Het tweede ontwikkelingsplan voorziet daarentegen in een maatregel om de verwezenlijkingen van het ontwikkelingsplan te evalueren.

3.1.3.3 Lokale overheden

Gemeentelijk ontwikkelingsplan

De ordonnantie die het gewestelijke ontwikkelingsplan in het leven roept, doet dit ook voor gemeentelijke ontwikkelingsplannen ter bestemming van de lokale overheden. Deze gemeentelijke plannen moeten het gewestelijke plan verduidelijken en aanvullen om tegemoet te komen aan de lokale specificiteit.

3.1.4 Gemeenschappen

Geen van de drie gemeenschappen in België heeft een uitgesproken, geïntegreerde strategie voor een duurzame ontwikkeling. De gemeenschapsbevoegdheden zijn echter van groot belang voor de vierde pijler van duurzame ontwikkeling: de culturele pijler. Die wordt meestal beschouwd als in essentie meer transversaal dan de andere drie pijlers. Daarom werden hierna de strategische beleidsantwoorden van de gemeenschappen die een duidelijk transversaal karakter hebben beschreven.

3.1.4.1 Vlaamse Gemeenschap

Pact van Vilvoorde en Kleurrijk Vlaanderen

Het project Kleurrijk Vlaanderen en het *Pact van Vilvoorde* (zie 3.1.1), opgesteld in november 2001 in een context van duurzame ontwikkeling, betreffen zowel gewestelijke als communautaire bevoegdheden. De vraag naar een coherentie tussen de beleidsniveaus van gewest en gemeenschap is hier dus niet relevant. Cultuur en leren zijn immers volledig geïntegreerd in deze teksten en de verantwoordelijkheid voor de uitvoering ligt bij de Vlaamse Gemeenschap.

In het kader van deze twee thema's van de vierde pijler van duurzame ontwikkeling onderschrijft het *Pact van Vilvoorde* een aantal specifieke doelstellingen: levenslang leren, discriminatie wegwerken (vrouwen, allochtonen, gehandicapten...), open en verdraagzame samenleving, sociale cohesie, toegankelijk zorgaanbod en cultuurparticipatie.

Het cultuurthema wordt in Kleurrijk Vlaanderen beschouwd als het cement tussen alle facetten van duurzame ontwikkeling (onderwijs, welzijn, ruimtelijke ordening, huisvesting, werkgelegenheid, mobiliteit...), aangezien deze verbonden zijn met een sociaal-cultureel facet. Leren is ook belangrijk in dit project, en niet alleen als thema. Leren is immers ook geïntegreerd in andere thema's. Zo zijn de doelstellingen van zorg en werken verbonden met leerdoelstellingen. Het *Pact van Vilvoorde* en het project Kleurrijk Vlaanderen onderschrijven een duurzame ontwikkeling doordat ze opgesteld werden via een participatief proces en doordat ze lange-termijndoelstellingen bevatten, tot 2010 en zelfs 2030 voor het leefmilieudeel van Kleurrijk Vlaanderen.

De Vlaamse Gemeenschap nam ook initiatieven voor ontwikkelingssamenwerking om onder andere duurzame ontwikkeling te steunen. Een pilootproject *Convenants gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking* vond tussen 2001 en

2003 plaats. In 2004 werd een decreet opgesteld om vier specifieke doelstellingen te steunen. Eén daarvan is om projecten inzake duurzame ontwikkeling te starten, voor thema's als lokale *Agenda 21*, gelijke kansen, mensenrechten en andere thema's gekoppeld met de noord-zuidproblematiek.

3.1.4.2 Franse Gemeenschap

Toekomstcharter voor Wallonië-Brussel

De regering van de Franse Gemeenschap aanvaardde in september 2001 het Toekomstcharter voor de gemeenschap Wallonië-Brussel (*Charte d'avenir pour la Communauté Wallonie-Bruxelles*). Dat focust op de communautaire bevoegdheden. Het Charter was een antwoord op het Toekomstcontract voor Wallonië (zie 3.1.2) en kwam overeen met een symbolisch belangrijk moment in de levensloop van deze gemeenschap (akkoord voor herfinanciering). Nadien werden de eerste strategische instrumenten opgezet.

Het Toekomstcontract voor de Walen (*Contrat d'avenir pour les Wallonnes et les Wallons*) van het Waalse Gewest (zie 3.1.2) bevat een deel over onderwijs en vorming. Dat is om de coherentie te verbeteren tussen niveaus waarop beslissingen genomen worden over de culturele pijler van duurzame ontwikkeling. Het is samen met de Franse Gemeenschap opgesteld. De Gemeenschap en het Gewest zijn dus samen verantwoordelijk voor de uitvoering van dat deel van het toekomstcontract. De Franse Gemeenschapscommissie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft een analoge oefening gemaakt.

Voor de verbetering van de horizontale coherentie zijn de prioritaire problemen van de regering: de ongelijke kansen in het onderwijs, de vooral curatief gerichte gezondheidscultuur en het culturele deficit dat de sociale cohesie bedreigt door het groeiende belang van extreem rechts en door verscherpt individualisme. Om met spoed de beschikbare krachten te mobiliseren voor een antwoord op deze problemen zijn deze plannen beperkt en beheersbaar en bespelen ze ook de andere pijlers van duurzame ontwikkeling. Deze transversale plannen over gezondheidscultuur (gezond voedsel), over sociale cohesie (gelijkheid, interculturaliteit en sociale inclusie) en over onderwijs zijn daarenboven ondeling zo verbonden dat ze elkaar ondersteunen. In het ontwerp van Strategisch contract voor het onderwijs (*Contrat stratégique pour l'éducation*), dat nu ter raadpleging voorligt, is onderwijs voorgesteld als een noodzakelijke voorwaarde voor een duurzame ontwikkeling om te kunnen antwoorden op de uitdagingen van leren en van gelijkheid. Het betracht naast de bovengenoemde coherentie met andere beleidsniveaus ook de uitwerking van andere fundamentele dimensies van duurzame ontwikkeling: langetermijnvisie (doelstellingen zijn voor 2013 beslist, met tussenstappen) en participatie (actoren hebben de mogelijkheid om de opeenvolgende fasen samen met de overheid te ontwikkelen).

Inzake ontwikkelingshulp onderwerpt het gemeenschappelijk interventiekader van de Franse Gemeenschap en van het Waalse Gewest haar interventies aan een analyseschema dat steunt op de beginselen van duurzame ontwikkeling. De criteria zijn: steun aan het lokale beleid, de versterking van de beheerscapaciteit, het respect voor de socio-culturele aspecten, voor de minderheden en voor de gelijkwaardigheid tussen man en vrouw, de milieubescherming, het gebruik van aangepaste technologieën en de financiële levensvatbaarheid.

3.1.4.3 Duitstalige Gemeenschap

Het regeerakkoord van de Duitstalige Gemeenschap (*Regierungserklärung zur Lage der Deutschsprachigen Gemeinschaft*) van 2001, verduidelijkt verscheidene prioritaire elementen voor het beleid van de Gemeenschap: grotere taalkennis, betere informatie over de mogelijkheden aangeboden door de media en een groter aantal concrete initiatieven inzake duurzame ontwikkeling ("*mehr Sprachenkompetenz, mehr Medienkompetenz und weitere konkrete Ansätze für nachhaltige Entwicklung*"). Duurzame ontwikkeling vraagt meer bepaald een mondiale reflex en een bewustwording van de samenhang van de wereld. Het is ook synoniem van concrete actie in het veld. Om deze actie te omkaderen heeft de overheid van de Duitstalige Gemeenschap een regionale *Agenda 21* opgesteld ("*Nachhaltige Entwicklung setzt globales Denken und das Wissen um globale Zusammenhänge voraus. [...] Nachhaltige Entwicklung bedeutet aber auch lokales Handeln, also konkrete Aktionen vor Ort. Um den Rahmen für diese Aktionen zu schaffen, wird die Regierung den Start eines regionalen Agenda-Prozesses beschließen.*"). De jaarlijkse regeringsverklaring van de Duitstalige gemeenschap, vermeldt in september 2004 ook "duurzaamheid" (*Nachhaltigkeit*) als een van de drie transversale opdrachten ("*Querschnittsaufgaben*") waaraan de regering aandacht wil besteden. De andere zijn economische efficiëntie en dialoog met de bevolking.

Agentschap voor duurzame ontwikkeling

De Duitstalige Gemeenschap heeft een Agentschap voor Duurzame Ontwikkeling (*Agentur für nachhaltige Entwicklung*) opgericht in samenwerking met negen organisaties voor permanente vorming. Dat agentschap heeft als opdracht om netwerken te creëren en om gegevens en informatie beschikbaar te stellen zodat duurzame ontwikkeling begrijpbaar en zichtbaar kan worden gemaakt voor de bevolking.

Evenals de twee andere gemeenschappen, is de Duitstalige Gemeenschap voor meerdere domeinen van de vierde pijler van duurzame ontwikkeling bevoegd, zoals cultuur, onderwijs en sociale cohesie. Maar een particulariteit van deze Gemeenschap is dat ze de lokale projecten sterk steunt en dan vooral de doelstellingen van het lokale *Agenda 21*. Het doel is om dankzij efficiënte communicatie en coördinatie het publiek meer te sensibiliseren zodat elke gemeente strategieën kan ontwikkelen vanaf een economische, sociale, ecologische, culturele en historische context in functie van haar verleden en vooral van haar toekomst. Deze lokale *Agenda 21* zijn bovendien ontwikkeld in een geest van participatie met de bijdragen van de burger.

3.2 Internationale strategieën inzake duurzame ontwikkeling

Drie bekeken multilaterale niveaus: VN, OESO en EU

Op multilateraal niveau zijn er interacties tussen de ontwikkeling van ons land en dat van andere landen. Ze zijn in wat hier volgt beschreven voor drie verschillende entiteiten: de Verenigde Naties (VN), de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en de Europese Unie (EU). De relevantie, voor de analyse en de beschrijving van de strategische aspecten van duurzame ontwikkeling, van de eerste en van de laatste van deze drie niveaus is duidelijk. De VN (punt 3.2.1) is het beleidsniveau waar de internationale gemeenschap de strategische beslissing heeft genomen, op de Conferentie inzake milieu en ontwikkeling van Rio in 1992, om een duurzame

ontwikkeling na te streven. Ze heeft er de balans van opgemaakt op de Wereldtop voor duurzame ontwikkeling van Johannesburg in 2002 en heeft het project doen heropleven vanaf deze tweede Wereldtop. De EU (punt 3.2.3) is een multilateraal beslissingsniveau dat op België een belangrijke impact heeft voor verscheidene thema's betrokken bij het project van duurzame ontwikkeling. De EU is ook een actor met een beslissende rol in de internationale onderhandelingen rond duurzame ontwikkeling.

Er bestaan natuurlijk verscheidene intermediaire multilaterale niveaus tussen deze twee kritieke niveaus. De VN telt bijvoorbeeld vijf "Regionale Commissies" die overeenkomen met vijf wereldregio's en een toenemende rol hebben. Een daarvan is de Economische Commissie voor Europa van de VN (UN-ECE) dat 55 landen van Europa, van de vroegere Sovjetunie en van Noord-Amerika groepeerd. Gezien de gedifferentieerde verantwoordelijkheden van de rijkere landen van de wereld om tot een duurzame ontwikkeling te komen heeft deze regio een specifieke rol te spelen om een weg te openen naar duurzame ontwikkeling. Dit is nog duidelijker voor de OESO-landen, waarvan de strategische inspanningen in de komende decenia een doorslaggevende invloed kunnen hebben op de mogelijkheden om de huidige ontwikkelingswijze te verbeteren. De belangrijkste OESO-activiteiten van de laatste jaren rond de invoeringsvoorwaarden voor duurzame ontwikkeling, zijn hier dan ook beschreven.

3.2.1 Verenigde Naties¹

3.2.1.1 Inhoud

Rioconferentie van 1992

De in juni 1992 in Rio aanvaarde verbintenissen zijn erop gericht de internationale gemeenschap gezamenlijk te doen evolueren in de richting van een duurzame ontwikkeling. Het gaat om de Verklaring van Rio inzake Milieu en Ontwikkeling, die 27 richtinggevende beginselen bevat voor acties inzake duurzame ontwikkeling. Daarnaast betreft het *Agenda 21*, een milieu- en ontwikkelingsagenda waarvan de 40 hoofdstukken prioritaire actieterreinen bevatten. Het gaat ook om het Verdrag inzake Biologische Diversiteit, het Raamverdrag inzake Klimaatverandering en ten slotte de Bossenverklaring. Sinds 1992 is die mondiale context steeds verder geëvolueerd. De laatste jaren werd daarbij de nadruk gelegd op een meer effectieve uitvoering van wat in Rio is overeengekomen.

Wereldtop van Johannesburg

In 2002 vond in Johannesburg de Wereldtop voor Duurzame Ontwikkeling plaats, tien jaar na de Rioconferentie. De aanwezige regeringsleiders bevestigden de centrale rol van een duurzame-ontwikkelingsbenadering in de wereldwijde strijd tegen armoede en sociale uitsluiting en voor bescherming van het leefmilieu. Ze hebben het Implementatieplan van Johannesburg aanvaard. Dat omvat zowel kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen als precieze tijdslimieten voor hun realisatie. Een politieke verklaring (Verklaring van Johannesburg over duurzame ontwikkeling) zet het Implementatieplan van Johannesburg kracht bij doordat de deelnemende landen de doelstellingen en tijdslimieten onderschrijven.

1. Dit deel steunt op het missierapport *Atelier ONU sur le suivi de Johannesburg/CSD11 dans les pays en transition* (Gouzée, 2003).

Die doelstellingen zijn vooreerst diegene die in de Millenniumverklaring staan, de zogeheten "Millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling". Die betreffen vooral de uitroeiing van armoede. De eerste millenniumdoelstelling is bijvoorbeeld om de extreme armoede en honger "met de helft te verminderen". Andere doelstellingen zijn onder andere de algemene toegang tot de basisschool, de vermindering van de kinder- en moedersterfte met twee derde, de strijd tegen ziekten. De Top voor Duurzame Ontwikkeling heeft deze doelstellingen herhaald in het plan van Johannesburg en heeft er andere doelstellingen aan toe gevoegd zoals toegang tot drinkwater, met als eerste etappe voor 2015 een vermindering met de helft van de bevolking die er geen toegang toe heeft. Daarbij komen in dat Plan de doelstellingen die direct of indirect raken aan consumptie van energie en biologische diversiteit, via wijziging van niet-duurzame consumptie- en productiepatronen. Andere doelstellingen van het Implementatieplan betreffen de bescherming en beheer van natuurlijke hulpbronnen, mondialisering, gezondheid, duurzame-ontwikkelingsinitiatieven voor Afrika en voor andere regio 's in de wereld. Het benadrukt de rol van onderwijs en de gelijkheid tussen mannen en vrouwen in het streven naar duurzame ontwikkeling, de noodzaak voor het versterken van het institutionele kader voor duurzame ontwikkeling en het belang van partnerschappen. Partnerschappen (zie 3.3) krijgen concreet invulling in duurzame-ontwikkelingsprojecten die totstandkomen via samenwerking tussen overheden en grote maatschappelijke groepen.

Meerjarig en multi-thematisch werkprogramma

Het Implementatieplan van Johannesburg werd vertaald in een werkprogramma voor de 15 jaar na de Wereldtop. Dat werkprogramma bevat zeven tweejaarlijkse en multi-thematische cycli: zes cycli gefocust op specifieke thematische modules, gevolgd door een algemeen overzicht van de uitvoering (2016-2017). De Commissie voor Duurzame Ontwikkeling (CSD) onderlijnde het belang van een systeemtheoretische benadering van de inhoud van dat programma. Het verwerpt dus klassieke unithematische benaderingen. De thematische modules, in de eerste kolom van tabel 21, zijn dus gelinkt met de intersectoriële vragen van het plan van Johannesburg, in de tweede kolom van de tabel. De commissie mag indien nodig beslissen om nieuwe uitdagingen en opportuniteiten - en dus ook nieuwe thema's - aan haar werkprogramma toe te voegen.

Tabel 21 - Meerjaarlijks werkprogramma van de UN-CSD voor de periode 2004-2017

7 Cycles:	Thematic Cluster	[(1) Sustainable Development] Cross-Cutting Issues
2004/2005	Water, sanitation, human settlements	(2) Poverty eradication, (3) Changing unsustainable patterns of consumption and production, (4) Protecting and managing the natural resource base of economic and social development, (5) Sustainable development in a globalizing world, (6) Health and sustainable development, (7) Sustainable development of Small Island Developing States (SIDS), (8) Sustainable development for Africa, (9) Other regional initiatives, (10) Means of implementation, (11) Institutional framework for sustainable development, (12) Gender equality, education
2006/2007	Energy for sustainable development, industrial development, air pollution/atmosphere, climate change	
2008/2009	Agriculture, rural development, land, drought, desertification, Africa	
2010/2011*	Transport, chemicals, waste management, mining, a ten year framework of programs on sustainable consumption and production patterns	
2012/2013*	Forests, biodiversity, biotechnology, tourism, mountains	
2014/2015*	Oceans and seas, marine resources, small island developing states, disaster management and vulnerability	
2016/2017	Overall appraisal of implementation of <i>Agenda 21</i> , the <i>Program for the Further Implementation of Agenda 21</i> and the <i>Johannesburg Plan of Implementation</i>	

* This thematic cluster will remain as part of the Multi-Year Programme of Work as scheduled unless otherwise agreed by the Commission. (Applies to clusters for 2010/2011, 2012/2013 & 2014/2015).

3.2.1.2 Proces

Commissie voor Duurzame Ontwikkeling

De CSD is als functionele commissie van de VN sinds 1992 verantwoordelijk voor de voorbereiding en opvolging van het mondiale beleid inzake duurzame ontwikkeling. Haar initiële rol als beschermster van de uitvoering van de Rio-verbintenissen heeft haar in het eerste decennium hoofdzakelijk doen werken op basis van Agenda 21. Deze rol werd onder een andere vorm versterkt op de Wereldtop van 2002. Het belangrijke institutionele hoofdstuk van het Plan van Johannesburg definieert dat de CSD "*should continue to be the high-level commission on sustainable development*" en dat de CSD verantwoordelijk is voor de elementen relatief tot de integratie van de drie pijlers van duurzame ontwikkeling en "*fostering coherence of implementation*".

In 2003 had de elfde zitting van de VN-Commissie voor Duurzame Ontwikkeling (CSD-11) als taak om, zodra de Wereldtop van Johannesburg voorbij was, het Implementatieplan van Johannesburg te starten door de werkzaamheden voor de volgende 15 jaar te organiseren. België werd verkozen voor het Bureau van CSD-11 om er de ontwikkelde landen te vertegenwoordigen samen met vier vertegenwoordigers van de ontwikkelings- en transitielanden. CSD-11 moest zowel de inhoud van het meerjarig programma 2004-2017 definiëren als haar nieuwe werkmethode. Ze besliste dat de zes tweejaarlijkse multithematische cycli van dit nieuw proces elk twee sessies van de CSD in beslag zal nemen en dat de zevende cyclus in 2016-2017 (Rio+25) een analoge rol zal spelen als de Wereldtop van Johannesburg (Rio+10). Het zal waarschijnlijk de uitvoering van de verbintenissen van de Conferentie van Rio moeten herlanceren, in een nog andere vorm en zo de eerste kwart eeuw van *Agenda 21* bepalen.

De eerste sessie van elke cyclus is een werkjaar dat aan de studie is gewijd van de uitvoering van de internationale verbintenissen inzake duurzame ontwikkeling die in de thema's en linken van deze cyclus kaderen. De geboekte vooruitgang moet geëvalueerd worden, net zoals de beperkingen en de hindernissen tegengekomen tijdens deze uitvoering. Deze evaluatie moet steunen op een rapport van de secretaris-generaal en op rapporten van agentschappen, programma's en fondsen van de VN, van de internationale financiële en commerciële instituties en op de resultaten van regionale vergaderingen (de vijf grote wereldregio's zoals bijvoorbeeld UN-ECE) en subregionale vergaderingen (bv. de EU). Ook worden bijdragen over deze vragen gevraagd van het maatschappelijke middenveld, wetenschappelijke experts en onderwijzers inbegrepen (specifiek vermeld).

In het nieuwe beslissingsproces dat de CSD aanvaardde, wordt dit eerste evaluatiejaar (review year) gevolgd door een beleidsjaar (policy year). Daarin zal de Commissie: "*take policy decisions on practical measures and options to expedite implementation in the selected thematic cluster of issues*" (artikel 2h van de CSD-11 beslissing).

In deze besluitvorming heeft de participatiedimensie van de CSD-werkzaamheden een voorbeeldfunctie voor de andere VN-commissies. Sinds de Rioconferentie nemen de grote maatschappelijke groepen zoals vernoemd in *Agenda 21* (vrouwen, jongeren, inheemse volkeren, NGO's, lokale autoriteiten, vakbonden, werkgevers, wetenschappers en landbouwers) immers deel aan al haar jaarlijkse vergaderingen. Zij komen volgens steeds preciezere modaliteiten tussen in de debatten van de politieke besluitvormers en kunnen als waarnemers deelnemen aan een groot deel van de onderhandelingen.

3.2.2 OESO¹

3.2.2.1 Inhoud

De werkzaamheden inzake duurzame ontwikkeling zijn officieel gestart met het eerste werkprogramma 1998-2001 van de OESO inzake duurzame ontwikkeling. Het werd gevolgd door een werkprogramma voor de periode 2001-2004 en door het actuele programma 2004-2006.

Werkprogramma 1998-2001

Het programma 1998-2001 bevatte zes thema's: (1) kadervoorwaarden voor duurzame ontwikkeling (subsidies, taksen en marktoprichtingen), (2) klimaatveranderingen, (3) natuurlijke hulpbronnen, (4) technologie, (5) indicatoren en (6) participatie van de niet-leden aan het beleid inzake duurzame ontwikkeling. Dat programma heeft geleid tot een OESO-rapport *Policies to Enhance Sustainable Development*. Dat rapport bevat een samenvatting van de werkresultaten over de fundamentele concepten van duurzame ontwikkeling, over de meting van duurzame ontwikkeling en over de institutionele hervorming nodig voor het werk inzake duurzame ontwikkeling. Het beschrijft ook de werkzaamheden rond internationale handel en investeringen voor een duurzame ontwikkeling. Ten slotte analyseert het, het beleid om de bedreigingen van klimaatveranderingen en van beheer van natuurlijke hulpbronnen te beantwoorden.

1. Dit deel steunt op de nota *Description et analyse des travaux de l'OCDE sur le développement durable de 1998 à 2004* (Zuinen, 2004b).

Werkprogramma 2001-2004

Het programma 2001-2004 bevatte de volgende vier acties:

- Indicatoren opstellen om de geboekte vooruitgang van de drie pijlers van duurzame ontwikkeling, te meten en ze zo in de economische, sociale en ecologische *peer reviews* integreren.
- De middelen bepalen die nodig zijn om de hindernissen voor politieke hervorming te overstijgen (specifiek de milieuaantastende subsidiepolitiek).
- De sociale aspecten van duurzame ontwikkeling analyseren (sociaal en menselijk kapitaal inbegrepen).
- Praktische oriëntaties formuleren om de coherentie en de integratie van het economische, ecologische en sociale beleid te verbeteren.

De voorbereiding van de Johannesburgtop maakte ook deel uit van dat programma. In een samenvattingrapport werden de resultaten van deze werkzaamheden bekendgemaakt: *Implementing sustainable development. Synthesis of the OECD work on sustainable development undertaken over the period 2001-2004*. De resultaten zijn in twee delen voorgesteld: (1) Analyse van de milieu-economie-interface door de hindernissen te analyseren voor de hervorming van het beleid inzake de te gebruiken economische instrumenten en de af te schaffen subsidies¹ om het milieu te beschermen; (2) Analyse van economie-sociaal interface door de sociale zekerheidsystemen te analyseren, meer bepaald diegene die gelinkt zijn met het betalen van pensioenen².

Werkprogramma 2004-2006

Wat het programma 2004-2006 betreft, werd in oktober 2004 na een moeilijke discussie met de OESO-lidstaten, een akkoord gevonden. Daarbij spitst de OESO haar werkzaamheden op vier thema's toe: (1) de jaarlijkse expertsvergadering inzake duurzame ontwikkeling - jaarlijkse enquêtes, rapporten, (2) de hindernissen voor een vermindering van de milieuschadelijke subsidies, (3) de hindernissen voor een versterking van het gebruik van economische instrumenten en (4) het duurzame gebruik van hulpbronnen, stofstromen, ontkoppeling en productiviteit van de hulpbronnen inbegrepen. Dit derde programma werd echter heel vlug gekortwiekert tijdens de budgettaire onderhandelingen in oktober 2004, waardoor enkel de werkzaamheden over het duurzame gebruik van hulpbronnen zouden plaatsvinden.

Ministeriële rondetafel

Parallel met deze werkprogramma's en om de aandacht te vestigen op de voor de OESO relevante uitdagingen van duurzame ontwikkeling, werd er in 1998 een ministeriële rondetafel opgezet. Haar werkprogramma is zo opgesteld dat het de deelnemers helpt om de beleidsvragen voor te bereiden die daarnaast op de agenda staan van internationale onderhandelingen inzake duurzame ontwikkeling. Besproken onderwerpen tijdens deze sessies zijn: de meting van de grensoverschrijdende effecten van het nationale beleid, de meting van duurzame ontwikkeling, duurzame mobiliteit, hernieuwbare energie, ecologische labels en hun invloed op de handel, zuiveringsvoorwaarden.

1. Een OESO-rapport beschrijft de werkzaamheden over schadelijke subsidies voor het milieu. (OECD, 2004b).
2. Een OESO-rapport beschrijft de werkzaamheden over de sociale aspecten van duurzame ontwikkeling en over de sociale zekerheid. (OECD, 2003).

3.2.2.2 Proces

De ministers van de OESO-lidstaten hebben in 1998 gesteld: *“the achievement of sustainable development is a key priority for OECD countries. They encouraged the elaboration of a strategy [...] in the areas of climate change, technological development, sustainability indicators, and the environmental impact of subsidies”*. Hetzelfde jaar beslisten de ministers om aan de rondetafel (zie 3.2.2.1) een functie te geven van *“forum for international dialogue among stakeholders”*. *“The Round Table gathers, in a personal capacity, officials from Ministries of the Environment and of Finances, from the above-mentioned international organizations, and from business and NGOs”*. Het betreft dus informele hulp voor het formele proces dat door reguliere mandaten beslist wordt. Elk van de drie OESO-werkprogramma's inzake duurzame ontwikkeling, beschreven in punt 3.2.2.1, werd inderdaad gedefinieerd in een ministerieel mandaat.

Werkprogramma 1998-2001

Een groep van vier hoge functionarissen (*senior OCDE staff*) komende van vier OESO-departementen coördineerde het werkprogramma 1998-2001. Die groep was gesitueerd in het bureau van de secretaris-generaal. De lidstaten hebben het werkprogramma gevolgd in de context van een groep ad hoc inzake duurzame ontwikkeling. De groep van vier functionarissen nam het secretariaat daarvan waar. Ten gevolge van de goede resultaten van dit eerste werkprogramma, was de wil van de ministers groot om rond duurzame ontwikkeling te werken in het kader van de OESO.

In mei 200, werd deze politieke wil vertaald in een buitengewone ministeriële vergadering die, voor de eerste keer in de geschiedenis van de OESO, zowel de ministers van milieu als die van economie samenbracht. Deze ministers hebben er verklaard dat duurzame ontwikkeling een fundamentele en transversale doelstelling is voor de werkzaamheden van de OESO en haar lidstaten: *“Sustainable Development is an overarching goal of OECD governments and the OECD. The three dimensions of sustainable development - enhancing economic growth, promoting human and social development, and protecting the environment - are interdependent objectives requiring concerted international action by OECD, transition and developing countries, based on their common but differentiated responsibilities, to deliver essential public goods of a global nature.”* De ministers wilden absoluut in het kader van de OESO op duurzame ontwikkeling werken. Daarom verbonden ze zich ertoe om werkzaamheden inzake verschillende domeinen van duurzame ontwikkeling te starten (OECD, 2004c).

Werkprogramma 2001-2004

Een leidende groep (steering group) droeg dus de uitvoering van het (tweede) werkprogramma 2001-2004. Deze groep bestond uit de directeuren van de OESO en werd voorgezeten door een lid van het secretariaat-generaal die geassisteerd werd door een expert die voltijds in het secretariaat-generaal werkte. De groep ad hoc die opgericht was tijdens het vorige programma ging terug van start. Hij bestond uit verschillende vertegenwoordigers van OESO-lidstaten en is verscheidene keren samengekomen om de evolutie van de werkzaamheden te leiden. De resultaten van het werkprogramma 2001-2004 werden daarentegen niet even goed verwelkomd als bij het vorige programma. Ze hebben minder concrete beleidsvoorstellen voor de uitvoering van duurzame ontwikkeling gemaakt. Daarnaast werd een groot deel van het voorziene programma niet uitgevoerd bij gebrek aan financiële middelen. Bij het werkprogramma 2001-2004 was er een moeilijke discussie tussen de leden over het

gevolg dat ze dienden te geven aan de activiteiten inzake duurzame ontwikkeling. Ze hebben uiteindelijk beslist om de groep ad hoc inzake duurzame ontwikkeling te vervangen door een jaarlijkse vergadering van experts inzake duurzame ontwikkeling (AMSDE, Annual Meeting of Sustainable Development Experts). De landen van de Europese Unie (EU) hadden graag een duurzamere en ambitieuzere structuur gehad, maar de tegenwerking van de Verenigde Staten en Australië heeft de balans ruim naar de andere kant laten doorwegen.

Werkprogramma 2004-2006

Het (derde) werkprogramma 2004-2006 werd beslist tijdens de eerste AMSDE. De Ministerraad van mei 2004 aanvaardde dat AMSDE-proces (steunend op een jaarlijkse expertsvergadering). Haar financiering werd evenwel drastisch verminderd tijdens de budgettaire onderhandelingen van de OESO in oktober 2004. Dat werd in een vermindering van de werkzaamheden vertaald (zie 3.2.2.1). Deze financiële vermindering heeft ook als gevolg dat de middelen nodig om de AMSDE te laten functioneren, afgeschaft zijn. (De vergadering voor het gevolg van de werkzaamheden van het programma 2004-2006 is afgeschaft en er is geen financiering voor de werkzaamheden van een voltijds coördinator.)

3.2.3 Europese Strategie¹

3.2.3.1 Inhoud

Het Verdrag van Amsterdam definieert duurzame ontwikkeling als een doelstelling van de EU. Artikels 2 en 6 van dat Verdrag vragen de integratie van het economische, sociale en milieubeleid ter bevordering van duurzame ontwikkeling.

Göteborgstrategie

“De strategie van de Europese Unie inzake duurzame ontwikkeling vormt een onderdeel van de voorbereiding van de Unie voor de Wereldtop over Duurzame Ontwikkeling in 2002.” (Göteborg §22). Ze focust op een betere coherentie tussen de verschillende beleidsdomeinen, niet alleen via investeringen in wetenschap en technologie, een betere communicatie en via prijzen die beter weergeven wat de verschillende activiteiten reëel kosten aan de samenleving, maar ook via een mobilisatie van burgers en bedrijven. Om de beleidscoördinatie op het niveau van de lidstaten te verbeteren, “verzoekt de Raad de lidstaten hun eigen nationale strategie voor duurzame ontwikkeling op te stellen”, “onderstreept de Europese Raad dat er met alle belanghebbenden uitgebreid overleg gepleegd moet worden, en verzoekt hij de lidstaten om passende nationale raadplegingsprocedures vast te stellen.” (Göteborg §23). De prioritaire acties van de EU-strategie voor duurzame ontwikkeling liggen op het gebied van:

- armoede en sociale uitsluiting,
- vergrijzing,
- klimaatveranderingen,
- duurzaam transport,
- milieugezondheid
- beheer van natuurlijke rijkdommen.

1. Dit onderdeel herneemt het deel 1.3.2 van het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2004-2008* dat de Task Force Duurzame Ontwikkeling van het Federaal Planbureau voor de ICDO voorbereidde.

Met deze voornamelijk interne strategie heeft de EU koerswijziging willen signaleren in haar eigen ontwikkeling. Vervolgens heeft de EU haar strategie ingepast in de internationale dimensie van duurzame ontwikkeling tijdens de lentetop van 2003. Daarbij steunt ze onder andere op de delen van het Implementatieplan van Johannesburg over ontwikkelingshulp en over de mondialisering ten dienste van een duurzame ontwikkeling.

3.2.3.2 Proces

De EU is in essentie een supranationale organisatie met economische, sociale en milieubevoegdheden die geheel of gedeeltelijk door de lidstaten zijn afgegaan. Coördinatie en consultatie tussen de EU-instellingen en de lidstaten zijn dan ook noodzakelijke voorwaarden voor een coherent EU-beleid. In de afgelopen jaren hebben de lidstaten zich ingespannen om deze coördinatie en consultatie te verbeteren.

Verschillende processen naar een coherentie toe

Meer specifiek zijn er in het afgelopen decennium diverse processen gelanceerd die de coherentie van het economische, sociale en ecologische beleid van de EU steeds meer bevorderen.

- De Globale Richtsnoeren voor het Economische Beleid (GREB) die de EU op regelmatige basis formuleert beogen meer economische coherentie. Sinds 2001 bevat het ook een richtsnoer voor de bevordering van een duurzame ontwikkeling, met nadruk op de integratie van milieuoverwegingen in het economische beleid.
- In België is een snelle vermindering van de overheidsschuld een dwingende opdracht in het kader van duurzame ontwikkeling voor de toekomstige generaties. Het Stabiliteits- en Groeipact, afgesloten in 1997 moet erop toezien dat de lidstaten hun economisch beleid beter op elkaar afstemmen.
- Op sociaal vlak voorziet het Luxemburgproces van 1997 in een betere coördinatie van het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten, door richtsnoeren te vertalen naar nationale actieplannen.
- Eén van de processen van Cardiff geeft sinds 1998 een belangrijke aanzet tot integratie van milieuoverwegingen in het beleid van de EU zelf. Dat verbindt de bezorgdheid van verschillende Europese Raden om het milieu te integreren in hun respectieve activiteiten.
- Ten slotte heeft de Top van Laken gemeenschappelijke doelstellingen geformuleerd voor de open coördinatiemethode over de pensioenen en een reeks indicatoren aangenomen die belangrijke elementen zijn van het in Lissabon vastgestelde beleid om de armoede uit te roeien en sociale inclusie te bevorderen.

Lissabonstrategie

De lancering van de strategieën van Lissabon (maart 2000) en Göteborg (juni 2001) gaf een belangrijke stimulans aan de integratie van het Europese beleid. De strategie van Lissabon heeft als doel de EU tegen het jaar 2010 *"de meest concurrentiële en dynamische kenniseconomie van de wereld te maken die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang"* (Lissabon §5). Om dat te bereiken verplicht de strategie de lidstaten en de EU-instellingen om economische en sociale hervormingen door te voeren. Die moeten gericht zijn op *"de voorbereiding van de overgang naar een kenniseconomie en kennismaatschappij door een beter be-*

leid op het gebied van de informatiemaatschappij en onderzoek & ontwikkeling, alsmede door versnelling van het structurele hervormingsproces met het oog op concurrentievermogen en innovatie, en door voltooiing van de interne markt" (Lissabon §5). Ze beogen onder andere "de modernisering van het Europees sociaal model door te investeren in mensen en sociale uitsluiting te bestrijden" en "het behoud van gezonde economische vooruitzichten en gunstige groeiperspectieven door een passende macro-economische beleidsmix toe te passen" (Lissabon §5). Deze strategie moet de EU ook toelaten om gunstige voorwaarden te scheppen voor "volledige werkgelegenheid in Europa in een opkomende nieuwe samenleving die meer weet in te spelen op de persoonlijke keuzes van vrouwen en mannen." (Lissabon §6)

Göteborgstrategie

In Göteborg ging de Europese Raad vervolgens "akkoord met een strategie voor duurzame ontwikkeling die een aanvulling vormt op de politieke inzet van de Unie voor economische en sociale vernieuwing, een derde dimensie - de milieudimensie - toevoegt aan de Lissabonstrategie en een nieuwe aanpak inzake beleidsvorming introduceert" (Göteborg §26). "De strategie van de Unie voor duurzame ontwikkeling is gebaseerd op het beginsel dat de economische, sociale en milieueffecten van alle beleid in onderlinge samenhang bestudeert." (Göteborg §22).

Participatie

Wat betreft participatieve democratie, zijn het Economisch en Sociaal Comité (ECOSOC) en het Comité van de Regio 's (CvdR) de verdragsrechtelijke raadgevende organen van de EU. De ECOSOC is het orgaan waarin verschillende partijen uit het economische en sociale leven (zoals werkgevers, vakbonden, landbouwers en consumenten) vertegenwoordigd zijn. Vertegenwoordigers van regionale en lokale overheden zetelen in het CvdR. Beide organen kunnen verplicht of op eigen initiatief een advies geven aan de EU-instellingen, over aangelegenheden die verband houden met duurzame ontwikkeling. Meer specifiek over haar Mededeling over de Strategie van Göteborg organiseerde de Commissie tijdens de eerste helft van 2001 een Europees openbaar onderzoek. In deze Mededeling stelt de Commissie dat ze samen met de ECOSOC, vanaf 2002, tweejaarlijks een Stakeholders Forum organiseert om het EU-beleid inzake duurzame ontwikkeling te evalueren. Dit Forum vond voor het eerst plaats in september 2002. Naast dit initiatief dat gericht is op de algemene Europese strategie inzake duurzame ontwikkeling, heeft de Commissie openbare raadplegingen georganiseerd en fora in het leven geroepen met een adviserende of sensibiliserende opdracht aangaande specifieke thema 's die verband houden met duurzame ontwikkeling. Voorbeelden van dergelijke fora waar het maatschappelijk middenveld in is vertegenwoordigd zijn het Europees Raadgevend Forum voor Milieu en Duurzame Ontwikkeling, het Consumentencomité, het Multistakeholders Forum over Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen, het Gezondheidscomité en het adviserend Comité over de veiligheid, hygiëne en bescherming van de gezondheid op de werkvloer.

Herziening van de strategie

De nieuwe Commissie moet de huidige Strategie inzake duurzame ontwikkeling, aanvaard in juni 2001 en aangevuld in augustus 2002, herzien. Sinds haar aanvaarding vonden er immers een aantal belangrijke veranderingen plaats:

- De uitbreiding van de EU tot 25 leden.
- Terrorisme en geweld doen de instabiliteit in de wereld en de gevaren waaraan de burgers blootstaan stijgen.

- De verbintenis van de EU tot een aantal mondiale initiatieven en doelstellingen.
- Een belangrijkere mondialisatie en veranderingen in de Europese en mondiale economie.
- Blijvende en meer en meer duidelijke tekenen van milieuproblemen in de EU en op mondiaal niveau.

Deze herziening door de Commissie zal de successen en de tegenslagen van de strategie evalueren en onderzoeken wat op lange termijn gedaan moet worden om opnieuw vooruitgang te boeken naar een duurzame ontwikkeling. Deze herziening is gaande en is gestart met twee participatieve etappes. Een voorbereidend advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité in april 2004. In de herfst 2004 vond een openbaar onderzoek plaats over de herziening van de Europese strategie inzake duurzame ontwikkeling. De resultaten van deze twee participatieve etappes zullen een middel zijn voor de herziening van de strategie door een adviesforum samen georganiseerd met het Europees Economisch en Sociaal Comité.

3.3 Partnerschappen

Eén van de belangrijkste resultaten van de Wereldtop over Duurzame Ontwikkeling is dat boven op een mondiaal plan, de verbintenis wordt aangegaan om partnerschappen te bevorderen die de doelstellingen van dat Plan inzake Duurzame Ontwikkeling expliciet vooruithelpen. De partnerschappen zijn immers een manier voor de regeringen, het maatschappelijk middenveld en de privé-sector om hun krachten en middelen te bundelen om de economische, sociale en milieuproblemen waar de maatschappij voor staat, aan te pakken¹.

Dit onderdeel geeft een overzicht van de conceptuele aspecten (3.3.1.) en van de concrete uitwerking van partnerschappen waarbij de Belgische overheid betrokken is. Ze onderscheidt de partnerschappen voor duurzame ontwikkeling op internationaal vlak (3.3.2.) en de partnerschappen voor duurzame ontwikkeling in België (3.3.3.). Ten slotte volgt een follow-up over de implementatie van de verschillende partnerschappen (3.3.4.).

3.3.1 De partnerschappen voor een duurzame ontwikkeling (PDO)

Partnerschappen in het kader van Johannesburg

"Partnerships for sustainable development, in the context of WSSD and its follow-up, are voluntary, multi-stakeholder initiatives that can contribute to the implementation of sustainable development. They are a supplementary means of supporting the implementation of Agenda 21 (the global action plan for sustainable development agreed at the UN Conference on Environment and Development - the Earth Summit - held in Rio De Janeiro in 1992), the Programme for the Further Implementation of Agenda 21 (agreed at the 'Rio+5' meeting in 1997) and the Johannesburg Plan of Implementation (agreed at WSSD in 2002). These partnerships complement the intergovernmental commitments and are not intended to be a substitute for them" (Verenigde Naties,

1. *"Partnerships represent a way for governments, civil society and the private sector to pool their energy and resources in tackling difficult economic, social and environmental problems."* (Chairman's summary Rome, 2004).

2003a). Partnerschappen zijn een middel om de krachten en middelen van de regeringen, het maatschappelijk middenveld en de privé-sector te bundelen om bepaalde economische, sociale en milieuproblemen aan te pakken. *“Deze partnerschappen kunnen de creativiteit en de dynamiek van de maatschappelijke organisaties valoriseren. Ze kunnen ook op relatief korte termijn tot resultaten leiden. Partnerschappen zijn concrete uitwerkingen van het concept 'duurzame ontwikkeling' en zijn voor iedereen toegankelijk. Deze initiatieven kunnen soms een katalysator vormen voor een beter beleid inzake duurzame ontwikkeling. Ze hebben vaak een voorbeeldfunctie zowel voor de samenleving als voor de overheid.”* (FRDO, 2002b).

Tijdens de Top in Johannesburg waren er voor de keuze van de partnerschappen twee reeksen van selectiecriteria: de in Bali goedgekeurde richtlijnen en de criteria van de Resolutie 56/76 van de Algemene Vergadering (Verenigde Naties, 2003a). De elfde zitting van de Commissie voor Duurzame Ontwikkeling (CSD-11) stelde tijdens een nieuw, meer volledig referentiekader op. Dat nieuw referentiekader bestaat uit twaalf criteria.

Criteria voor partnerschappen

“22. Stresses that partnerships in the context of the WSSD process and its follow up should be developed and implemented in accordance with the following criteria and guidelines; in this regard, taking note of the preliminary work undertaken on partnerships during the preparatory process for WSSD, including the Bali Guiding Principles, and General Assembly resolution A/RES/56/76:

- (a) Partnerships are voluntary initiatives undertaken by governments and relevant stakeholders, e.g. major groups and institutional stakeholders;*
- (b) Partnerships should contribute to the implementation of Agenda 21, the Programme for the Further Implementation of Agenda 21 and the Johannesburg Plan of Implementation, and should not divert from commitments contained in those agreements;*
- (c) Partnerships are not intended to substitute commitments made by Governments but to supplement the implementation of Agenda 21, the Programme for the Further Implementation of Agenda 21 and the Johannesburg Plan of Implementation;*
- (d) Partnerships should have concrete value addition to the implementation process and should be new - that is not merely reflect existing arrangements;*
- (e) Partnerships should bear in mind the economic, social and environmental dimensions of sustainable development in their design and implementation;*
- (f) Partnerships should be based on predictable and sustained resources for their implementation, include mobilising new resources and, where relevant, result in transfer of technology to, and capacity building in, developing countries;*
- (g) It is desirable that partnerships have a sectoral and geographical balance;*
- (h) Partnerships should be designed and implemented in a transparent and accountable manner. In this regard, they should exchange relevant information with Governments and other relevant stakeholders;*

- (i) *Partnerships should be publicly announced with the intention of sharing the specific contribution that they make to the implementation of Agenda 21, the Programme for the Further Implementation of Agenda 21 and the Johannesburg Plan of Implementation;*
- (j) *Partnerships should be consistent with national laws, national strategies for the implementation of Agenda 21, the Programme for the Further Implementation of Agenda 21 and the Johannesburg Plan of Implementation, as well as the priorities of countries where their implementation takes place;*
- (k) *The leading partner of a partnership initiative should inform the national focal point for sustainable development of the involved country/countries about the initiation and progress of the partnership, and all partners should bear in mind the guidance provided by Governments; and*
- (l) *The involvement of international institutions and United Nations funds, programmes and agencies in partnerships should conform to the inter-governmentally agreed mandates and should not lead to the diversion to partnerships of resources otherwise allocated for their mandated programmes.” (Verenigde Naties, 2003b).*

Voordelen...

Er zijn talrijke voordelen verbonden aan de uitwerking van partnerschappen (UNITAR & UN-habitat 2004). De partnerschappen:

- Impliceren de deelname van de vertegenwoordigers van de betrokken personen, niet enkel als klant of gebruiker, maar ook als burger en partner.
- Dragen bij tot capaciteitsopbouw, meer in het bijzonder op lokaal niveau, aangezien ze de lokale en nationale overheden verplichten om strategieën uit te werken, die te bespreken met andere partners en toezicht te houden op de invoering ervan.
- Kunnen aan de oorsprong liggen van technologische en institutionele innovaties die het mogelijk maken om financiële middelen en natuurlijke hulpbronnen te sparen.
- Dragen bij tot een meer coherente en doeltreffende mobilisering van de financiële middelen van de verschillende partners.
- Verbeteren de controle met dien verstande dat elke deelnemer van zijn partners verwacht dat ze hun verbintenissen nakomen.

...en voorwaarden van partnerschappen

Elk partnerschap moet worden beschouwd als een dynamisch proces dat geleidelijk de voorwaarden voor zijn succes creëert. Enkele voorbeelden van voorwaarden die moeten worden vervuld om het goede verloop van een partnerschap te garanderen (Buys 2004, UNITAR & UN-Habitat 2004, Vandeputte en Deschrevel 2004):

- Er moet voldoende tijd worden genomen voor de oprichting van partnerschappen; veel besprekingen zijn nodig om misverstanden en conflicten te voorkomen.
- Er dient rekening te worden gehouden met alle actoren die van nature verschillende looptijden, doelstellingen en belangen hebben. Die verschillen zijn ook potentiële bronnen voor conflict.

- Er zijn geduld, een welomschreven institutioneel en wettelijk werkkader en controle- en opleidingsorganen nodig.
- De klassieke krachtverhoudingen moeten worden overstegen opdat elke partner zich totaal betrokken voelt.
- De doelstellingen, de verwachte resultaten, de structuur, de rol en de verantwoordelijkheden van elke partner moeten worden vastgelegd.

Wat niet als partnerschap kan worden beschouwd

Sommige projecten zijn geen echte partnerschappen, dat is het geval voor de volgende situaties (OECD, 2004a):

"inter-governmental commitments in the context of international environmental conventions. Thus, actions that governments take to fulfil obligations they have accepted, as signatories to an environmental convention would not be considered a partnership. However, if government enters into a collaborative activity with one or more stakeholders that aims to facilitate achievement of objectives in the convention, it could be considered to be a partnership."

"arrangements, which are basically commercial contracts, would not be considered to be a 'partnership' within the scope of EPOC's proposed work programme. Similarly, non-concessional loans made by International Financial Institutions (IFIs) would fall into the same category. Such loans are commercial transactions between the IFI and a government. However, a grant-supported activity conducted in conjunction with a loan, for example to build capacities required to achieve the objective of the loan, might be considered to be a partnership, depending on how it was structured."

3.3.2 De PDO op internationaal vlak

209 partnerschappen in 2002, 266 begin 2004

Het aantal bij de CSD geregistreerde partnerschappen voor een duurzame ontwikkeling neemt toe en zal verder blijven stijgen. Op het ogenblik van de Top van Johannesburg, waren er 209 projecten geselecteerd. Begin 2004 liep dat aantal op tot 266 partnerschappen. Enkele algemene vaststellingen over die 266 partnerschappen (Verenigde Naties, 2004b):

- 60 % van de projecten zijn op wereldschaal en de overige 40 % zijn regionaal. De dalende volgorde van het aantal opgerichte partnerschappen volgens continent: Afrika, Azië en de eilanden van de Stille Oceaan, Latijns-Amerika, Centraal en Oost-Europa. De Noord-Zuidsamenwerking komt vaker voor, maar er is ook een Zuid-Zuidsamenwerking.
- Twee derde van de partnerschappen beschikken over fondsen om hun project te starten of volledig uit te voeren.
- Een derde van de partnerschappen wordt opgericht door regeringen, een derde door intergouvernementele organisaties (waarvan twee derde agentschappen/fondsen van de VN) en het overige deel is verdeeld tussen NGO's, onderzoekscentra, lokale besturen en universiteiten. Slechts een heel beperkt deel van de partnerschappen wordt opgericht door de privé-sector.

Drie types van Belgische initiatieven

In die context heeft België niet stilgezeten. De betrokkenheid van België in die partnerschappen voor duurzame ontwikkeling kan drie vormen aannemen¹:

Partnerschappen opgericht door Belgische partners

1. Het partnerschap wordt opgericht door een Belgische partner. Drie partnerschappen van de 291 projecten die de CSD thans in aanmerking neemt², zijn opgericht door Belgische actoren.

- Het project *Quality Schools: School Network on Sustainable Development Systems* van de VZW Coren, Coordination Environnement. Dit project heeft tot doel informatie over milieubeheersystemen te verspreiden in scholen, strategieën te ontwikkelen voor de toepassing van beheersystemen inzake duurzame ontwikkeling in scholen en een netwerk van scholen te creëren voor onderwijs in de filosofie van duurzame ontwikkeling.
- Het project *Selling of Responsible Products via Big Retail Chains in Europe: Best Practices and Dialog between Stakeholders* van de vzw Réseau de Consommateurs Responsables (RCR). Dit project heeft tot doel de verkoop van 'verantwoorde' producten door supermarkten in de EU in optimale omstandigheden te laten verlopen.
- Het project *Africalia* dat is opgericht door Africalia, heeft tot doel de culturele diversiteit van het Afrikaanse continent te vrijwaren en kenbaar te maken via de oprichting van solidariteits- en artiestennetwerken.

Die drie partnerschappen vertonen de volgende kenmerken (ten opzichte van de normen van de CSD-11)³:

- Het initiatief wordt twee keer genomen door NGO's: een milieu-NGO en een NGO actief op het vlak van verbruik. Het is moeilijk de aard van de initiatiefnemer van het derde partnerschap duidelijk te bepalen. Het gaat om een cel die het Ministerie voor Ontwikkelingssamenwerking oprichtte om te beantwoorden aan het Cotonou-akkoord. Die cel heeft geen duidelijk statuut.
- Twee partnerschappen kwamen tot stand op vrijwillige basis. Bij het derde partnerschap, dat werd opgericht door voornoemde cel, is dat niet duidelijk gelet op de vaagheid omtrent het statuut van die cel.
- Alle partnerschappen kaderen in *Agenda 21* en in het *Implementatieplan van Johannesburg*.
- Alle partnerschappen kaderen in het Belgisch beleid inzake duurzame ontwikkeling. Zij beantwoorden inderdaad aan de in het Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling 2000-2004 vermelde aandachtspunten.
- De drie partnerschappen bestonden al vóór de oprichting van partnerschappen in het kader van de Top van Johannesburg. Op basis van de beschikbare informatie kan een toegevoegde waarde geïdentificeerd worden voor één van die drie partnerschappen.

1. Alle informatie over die verschillende partnerschappen komt van de CSD-databank (Verenigde Naties, 2004a) en van de websites van de VZW's die het initiatief tot die partnerschappen namen. De informatie werd verzameld in de loop van april 2004.

2. Dat komt overeen met het aantal partnerschappen in de CSD-databank op 15 april 2004. Tussen begin 2004 en april 2004 is dat aantal gestegen als gevolg van de nieuwe aanvragen ter gelegenheid van de CSD 12.

3. Die partnerschappen werden aanvaard tijdens de Top van Johannesburg op basis van de in Bali goedgekeurde richtlijnen en de resolutie 56/76 van de Algemene Vergadering, criteria die werden vastgesteld vóór de criteria van de CSD-11.

- Slechts één partnership houdt de drie pijlers niet in rekening, het milieuaspect ontbreekt.
- Er zijn financiële middelen beschikbaar. De drie projecten zijn aan de gang.
- De partnerschappen betrekken de stakeholders bij de projecten. Slechts één partnership doet zulks niet voor alle betrokken stakeholders.
- De informatie op de websites van de oprichtende partners varieert: informatie die de link met de Top van Johannesburg vermeldt, informatie zonder die link, gebrek aan informatie.
- Twee partnerschappen gaan verder dan de huidige wetgeving. Eén partnership beantwoordt er enkel aan.

Partnerschappen met Belgische partners

2. Het partnership wordt opgericht door een derde land en België is één van de partners: *Great Apes Survival Partnership; Strengthening Human Rights Measures and Policies for Sustainable Development; Partnership between the Belgian Government, Belgian Scientific Institutions, the CGIAR-centres and Southern Partners in the Promotion of Agricultural Research for Development; Sustainable Forest Management in the Congo Basin Region; Energy for Poverty Eradication and Sustainable Development.*

Uit de analyse van die vijf partnerschappen komen de volgende elementen naar voren:

- De regering is een terugkerende deelnemer in al die partnerschappen.
- De uitvoering gebeurt overwegend in andere landen. Slechts één partnership wordt uitgevoerd in België. Al die landen bevinden zich, met uitzondering van één partnership, op het Afrikaanse continent.
- De rol van België bestaat vooral uit het ter beschikking stellen van fondsen voor het partnership en wetenschappelijke/technische ondersteuning.
- Het gebrek aan informatie is een steeds weerkerend euvel in die partnerschappen. De website van de oprichtende partner geeft informatie over drie partnerschappen, maar geen enkele site vermeldt de betrokkenheid van de verschillende partners. De Belgische partners geven op hun website geen informatie over die partnerschappen.

Partnerschappen uitgevoerd in België

3. Het netwerk van partnerschappen omvat geen Belgische partner, hoewel België wordt beoogd in de uitvoering van het partnership: *Caribbean Adaptation to Climate Change and Sea Level Rise; Cleaner Fuels and Vehicle Partnership; ECOAGRICULTURE: Promoting Science, Practice and Policy for Land Use Systems that jointly Increase Food Production, Reduce Rural Poverty, and Conserve Biodiversity and Ecosystem Services; Global Mapping; Global Master Plan for Cycling; Local Integrated Resource Management for the better Management of Cities and Towns; My Community, our Earth (MyCOE) - Geographic Learning for Sustainable Development; Sustainable Trade and Innovation Centre (STIC); The Cement Sustainable Initiative; Partnership Youth Dialogue on Consumption, Lifestyles and Sustainability.*

Een steeds weerkerend gebrek aan informatie kenmerkt de partnerschappen in het algemeen. Over de concrete invulling van de partnerschappen in België is dus weinig bekend. Zeven projecten staan vermeld op de website van de oprichtende partner, maar bij slechts twee worden er details gegeven over de uitvoering ervan in de verschillende beoogde landen.

3.3.3 De PDO in België

27 Belgische projecten gekozen voor een brochure in het kader van Johannesburg

Ter gelegenheid van de Top in Johannesburg heeft België een aantal sensibiliseringsmaatregelen genomen. Eén van de gebruikte middelen is de brochure *Partnerships for Sustainable Development in Belgium*. Die brochure belicht 27 Belgische projecten. Die projecten werden geselecteerd met criteria die de federale regering vaststelde in overleg met de gewesten en gemeenschappen. Het partnerschap moet:

- *"Take into account the five basic principles of sustainable development as identified in the Belgian Federal Plan for Sustainable Development¹.*
- *Be linked with a specified objective of Agenda 21, the Millennium Declaration of the 'Type I'-outcomes of the WSSD.*
- *Reflect an integrated approach to sustainable development.*
- *Reflect a multi-stakeholder approach to sustainable development.*
- *Be new or in case of on-going initiatives, have an added value as well as an exemplary function on the context of the WSSD.*
- *Ensure transparency and accountability.*
- *Be designed to achieve tangible results."*

Kenmerken van deze 27 partnerschappen

Een paar kenmerken van die partnerschappen:

- Er zijn verschillende initiatiefnemers. 13 keer werd het initiatief genomen door ondernemingen en hun afgevaardigden (48 %), 8 keer door NGO's die actief zijn op het vlak van milieu of verbruik (30 %), 3 keer door de regering (11 %), 2 keer door universiteiten (7 %) en 1 keer door de vakbonden (4 %). Er wordt een verschil vastgesteld met de gegevens op wereldvlak, waar de ondernemingen zelden het initiatief nemen.
- De meeste partnerschappen ontstaan op vrijwillige basis. Twintig partnerschappen hebben hun project zelf gekozen, zes zijn ontstaan op vraag van een andere instantie (meestal de regering). Voor deze laatste volstaan de beschikbare gegevens niet om uit te maken wie het initiatief genomen heeft.
- Alle partnerschappen kaderen in *Agenda 21* en in het Implementatieplan van Johannesburg.
- Alle partnerschappen kaderen in het Belgische beleid inzake duurzame ontwikkeling. Ze beantwoorden immers aan de in het Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling vermelde aandachtspunten.

1. Beginsel van gedeelde maar gedifferentieerde verantwoordelijkheid, beginsel van de intra- en intergenerationele billijkheid bij de invulling van het recht op ontwikkeling, beginsel van de integratie van de componenten van duurzame ontwikkeling, voorzorgsbeginsel en erkenning van wetenschappelijke onzekerheden, participatiebeginsel en goed bestuur.

- Alle partnerschappen bestonden vóór Johannesburg. Met de beschikbare informatie kan niet worden uitgemaakt of er in het kader van Johannesburg een toegevoegde waarde is bijgekomen. Sommige partnerschappen waren al afgelopen zodat er van toegevoegde waarde geen sprake kon zijn.
- De meeste partnerschappen (21) integreren de drie pijlers van duurzame ontwikkeling. Vier partnerschappen bestrijken maar twee pijlers en twee partnerschappen één pijler.
- Er zijn financiële middelen voorhanden en alle partnerschappen zijn aan de gang of reeds afgerond.
- De meeste partnerschappen (19) betrekken de stakeholders bij hun projecten. Bij zeven projecten zijn maar sommige stakeholders betrokken en bij één project zijn er geen stakeholders betrokken.
- De websites¹ geven maar weinig informatie. Slechts één partnerschap verduidelijkt zijn doel door de link te leggen met de Top van Rio en die van Johannesburg. Tien andere partnerschappen hebben resultaten gepubliceerd vóór de oproep tot partnerschap. Elf partnerschappen geven informatie zonder de link met Johannesburg te leggen. In de vijf andere gevallen wordt het partnerschap niet vermeld op de websites van de oprichtende partners.
- De meeste partnerschappen (19) gaan verder dan de huidige wetgeving. Sommige zijn eerder gericht op marketing dan op duurzame ontwikkeling en zijn dan ook moeilijk te plaatsen tegenover de wetgeving.

3.3.4 Follow-up over de implementatie van de partnerschappen

De rapportage over de implementatie van de bij de CSD geregistreerde partnerschappen moet gebeuren volgens de regels van CSD-11 (Verenigde Naties, 2003b):

Criteria voor rapportage door de partnerschappen

"23. Decides that providing information and reporting by partnerships registered with the Commission should be transparent, participatory and credible taking into account the following elements:

- (a) Registration of partnerships should be voluntary and be based on written reporting to the Commission, taking into account the provisions above. Reporting by partnerships should focus on their contribution to the implementation of goals, objectives and targets of Agenda 21, the Programme for the Further Implementation of Agenda 21 and the Johannesburg Plan of Implementation;*
- (b) Partnerships should submit a regular report, preferably at least on a biennial basis;*
- (c) The Secretariat is requested to make information available on partnerships, including their reports, through a database accessible to all interested parties, including through the Commission website and other means;*
- (d) The Secretariat is requested to produce a summary report containing synthesized information on partnerships for consideration by the Com-*

1. De websites werden bezocht tijdens de eerste week van maart 2004.

mission in accordance with its programme and organization of work, noting the particular relevance of such reports in the review year;

- (e) *The Commission, during the review year, should discuss the contribution of partnerships towards supporting implementation of Agenda 21, the Programme for the Further Implementation of Agenda 21 and the Johannesburg Plan of Implementation with a view to sharing lessons learned and best practice, to identifying and addressing problems, gaps and constraints, and providing further guidance, including on reporting, during the policy year as necessary."*

Alle opvolgingsrapporten van de bij de CSD geregistreerde partnerschappen zijn te vinden op de website van de CSD (Verenigde Naties, 2004a). Meer informatie omtrent de follow-up van de verwezenlijking van de in punt 3.3.2 vermelde partnerschappen staat op voornoemde website.

Rapportage van de partnerschappen opgericht door Belgische partners

Samengevat ziet de follow-up van de in België opgerichte partnerschappen voor duurzame ontwikkeling er als volgt uit:

- *Coren - Quality Schools: School Network on Sustainable Development Systems*: In november 2002 werd er een Europees seminarie omtrent de milieubeheersystemen op school georganiseerd.
- *RCR - Selling of Responsible Products via Big Retail Chains in Europe: Best Practices and Dialog between Stakeholders*: Elektronische briefwisseling om op basis van de documenten van elk land een gemeenschappelijk document te realiseren.
- *Africalia - Africalia*: In Afrika vond een projectoproep plaats om de door de Afrikaanse culturele actoren voorgestelde projecten structurele steun te verlenen. Een aantal culturele evenementen hebben financiële en technische ondersteuning gekregen en op het Afrikaanse continent werd een netwerk van artiesten gecreëerd. In België werd een programma van Afrikaanse evenementen voorbereid.

Voor de Belgische partnerschappen is er geen vervolg voorzien. Er is dus geen rapporteringsfase voor de partnerschappen die ter gelegenheid van de Top van Johannesburg voor de brochure *Partnerships for a Sustainable Development in Belgium* werden gekozen. Toch bestaat er voor sommige partnerschappen een vorm van rapportage. Tien partnerschappen publiceerden een brochure over hun activiteiten. De publicatie ervan vond plaats vóór de Top in Johannesburg. Andere partnerschappen hebben een systeem van interne rapportage.



Besluiten

Deze Working paper is gerealiseerd in de context van de verbintenis van de regering om jaarlijks de vooruitgang van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling te onderzoeken¹. Met de wet van 5 mei 1997 *betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling* heeft de Belgische federale overheid immers een beleidsproces in gang gezet om te komen tot een duurzame ontwikkeling². Die wet beantwoordt aan de internationale verbintenis om een strategie voor duurzame ontwikkeling op te stellen. Daarmee is de Belgische federale overheid een van de pioniers op het internationale vlak, waar ze trouwens ook een actieve rol speelt in de fora voor duurzame ontwikkeling.

Deze Working Paper is een bijdrage aan het derde *Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling*. De opdracht van het Federaal Planbureau daarin is, onder andere, om een beschrijving, analyse en evaluatie te maken van het gevoerde beleid inzake duurzame ontwikkeling. De eerste twee Plannen inzake duurzame ontwikkeling zijn het voornaamste onderwerp van deze paper. Ze worden behandeld in twee hoofdstukken: een eerste over de inhoud van deze Plannen en een tweede over de beleidsprocessen en structuren waarin ze tot standkomen en uitgevoerd worden. Een derde hoofdstuk beschrijft de strategieën voor duurzame ontwikkeling van andere beleidsniveaus dan de Belgische federale overheid.

Uit de evaluatie van de inhoud van de Plannen kunnen belangrijke vaststellingen gedaan worden.

- Aan ten minste 56 % van het totale aantal maatregelen van het eerste Plan werd een gevolg gegeven. Daarvan is 20 % in voorbereidingsfase, 4 % in invoeringsfase en 32 % in uitvoeringsfase. Over 12 % werd gerapporteerd dat er geen gevolg aan gegeven is om diverse redenen. Over 32 % van de maatregelen is geen informatie beschikbaar.
- Ongeveer 40 % van de maatregelen in het voorontwerp van tweede Plan is afkomstig uit het regeerakkoord van 2003. Dat kan vragen oproepen wanneer deze maatregelen voor raadpleging voorgelegd werden aan de bevolking en aan de FRDO.

1. Federale regering (2003). *Zuurstof voor het land. Een creatief en solidair België. Regeringsverklaring en Regeerakkoord*. Brussel: Algemene Directie Externe Communicatie, Kanselarij van de Eerste Minister. p. 53.

2. Op grond van die wet verschenen er tot nu toe twee federale Rapporten en twee federale Plannen inzake duurzame ontwikkeling, naast 119 FRDO-adviezen. Die wet lag aan de basis van de oprichting van de Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling (ICDO), van de Task Force Duurzame Ontwikkeling (TFDO) van het Federaal Planbureau en van de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO). De regering keurde ook de oprichting van de Programmatorische Overheidsdienst Duurzame Ontwikkeling (POD-DO) en van de Cellen voor Duurzame Ontwikkeling goed.

- Uit een vergelijking van de eerste twee Plannen blijkt dat de structuur van het tweede meer ruimte biedt om aan de wettelijke vereisten en aan de wensen van de FRDO tegemoet te komen dan het eerste. De invulling van deze structuur laat soms echter te wensen over, bijvoorbeeld door een gebrek aan kwantitatieve doelstellingen.
- Wel 45 % van de maatregelen in het tweede Plan zijn op een of andere manier afkomstig uit het eerste. Dat is verbazend, omdat het tweede Plan aankondigde dat het de niet-gerealiseerde maatregelen van het eerste Plan niet herhaalt, hoewel ze van kracht blijven. Het onderzoek verricht voor deze Working Paper, nuanceert deze vaststelling door de herhalingen meer in detail te analyseren.
- Er is een risico van overlapping tussen de twee federale Plannen voor duurzame ontwikkeling en sectorale beleidsplannen van de federale overheid. Het tweede federaal Plan inzake duurzame ontwikkeling vermeldt die sectorale plannen maar bevat geen maatregelen om hun onderlinge coherentie en coördinatie te verbeteren.

Deze concrete vaststellingen over de inhoud van de eerste twee Plannen inzake duurzame ontwikkeling tonen dat deze Plannen ongetwijfeld een bijdrage hebben geleverd aan het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling. Ze tonen echter ook dat deze plannen hun plaats als integratiemiddel van het beleid nog niet gevonden hebben.

De evaluatie van de beleidsprocessen die de inhoud van deze Plannen bepalen, geeft daarvoor enkele technische elementen van uitleg. Het beschrijven, analyseren en evalueren dat aan de basis ligt van deze WP heeft het mogelijk gemaakt om voor het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling vijf pistes voor verbetering te formuleren.

- **Een Belgische verantwoordelijkheid garanderen op alle nationale en internationale beleidsniveaus**

Een beleid inzake duurzame ontwikkeling wordt gevoerd op alle nationale en internationale beleidsniveaus die behandeld zijn in het derde deel van deze Working Paper. De federale Strategie voor duurzame ontwikkeling moet dus zijn plaats vinden tussen de strategieën op andere beleidsniveaus om een verticale coherentie van het beslissingsproces te garanderen. Het tweede Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling gaat in de richting van een grotere coherentie met andere beleidsniveaus. Zo sluiten thema's aan bij die van de EU-Strategie inzake duurzame ontwikkeling. Bovendien wijst het Plan er herhaaldelijk op dat een nationale strategie voor duurzame ontwikkeling zal opgesteld worden. Een precies idee van wat de federale overheid wil bereiken met verticale beleidsintegratie is nodig om een constructieve dialoog aan te gaan met andere beleidsniveaus. De aanvaarding van gemeenschappelijke doelstellingen voor duurzame ontwikkeling en de detectie van leemtes verduidelijken waar er nood is aan een betere samenwerking tussen federale overheid en gefedereerde entiteiten. Gezien de internationale dimensie van een duurzame ontwikkeling van de planeet, zijn deze doelstellingen voor een groot deel bepaald door de multilaterale verbin-tenissen van België met de internationale gemeenschap.

– **Op lange termijn een doeltreffende aaneenschakeling in de tijd garanderen tussen de instrumenten voor duurzame ontwikkeling**

De federale Strategie voor duurzame ontwikkeling moet een centralere plaats in het Belgische federale beleid bekleden. Dat kan door meer resultaten te bereiken en door ze meer zichtbaar te maken. Enerzijds kan dat door het beleidsproces van de federale Strategie voor duurzame ontwikkeling coherenter te maken. Anderzijds zou deze Strategie ook baat hebben bij een grotere politieke betrokkenheid. Uit de evaluatie blijkt dat er bij de regering en bij het parlement wel degelijk initiatieven genomen worden rond duurzame ontwikkeling. Die vertonen echter niet altijd een duidelijke band met de Strategie van de wet van 5 mei 1997. Indien die band met een coherente Strategie duidelijk zou zijn, zouden ze een groter langetermijnkarakter hebben en minder overkomen als "one shot"-maatregelen. Om op lange termijn een doelgericht inzicht te verschaffen in de onzekerheden die bestaan bij een beleid voor duurzame ontwikkeling, is ook inhoudelijk een betere afstemming nodig van de instrumenten van de wet van 5 mei 1997. De contacten tussen de ICDO, de TFDO en de FRDO moeten versterkt worden voor een betere onderlinge afstemming. Opdat de Plannen zouden steunen op de huidige informatie en toekomstverkenning uit de Rapporten, maar ook opdat de Rapporten grondige evaluatie zouden bevatten over het beleid gevoerd dankzij deze Plannen, moeten de werkzaamheden om ze op te stellen, verfijnder geprogrammeerd worden¹.

– **De transversale integratie van het thematische en sectorale beleid vergroten**

De federale Strategie voor duurzame ontwikkeling moet een grotere meerwaarde leveren voor het gangbare beleid. Dat kan ze door sectorale (thematische) beleidsplannen beter met elkaar te verbinden. Deze horizontale integratie veronderstelt niet alleen het formuleren van gemeenschappelijke doelstellingen maar ook het detecteren en opvullen van leemtes tussen sectorale beleidsplannen. Wanneer verantwoordelijkheden verdeeld worden is het noodzakelijk dat ze duidelijk omschreven zijn, zodat de verantwoordelijkheid niet verwatert. Een gemeenschappelijke leidraad om een beter geïntegreerde meerwaarde te realiseren is het gebruik van de beginselen van duurzame ontwikkeling om afwegingen tussen beleidsopties te maken. Ook binnen de federale Strategie voor duurzame ontwikkeling is het nodig dat de TFDO, de ICDO, de FRDO, de POD-DO en de cellen voor duurzame ontwikkeling duidelijke opdrachten en verantwoordelijkheden hebben.

– **De kennisbasis voor een beleid inzake duurzame ontwikkeling versterken**

De federale Strategie inzake duurzame ontwikkeling moet een stevige wetenschappelijke basis hebben over bijzonder complexe problematieken. Het federale wetenschappelijk onderzoek gericht op duurzame ontwikkeling komt als middel of als actie niet aan bod in het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2004-2008*. De bestaande wetenschappelijke informatie moet dus toegepast worden op operationele uitdagingen en gelinkt worden met de kennis en de percepties van de actoren op het werkterrein. Als bovendien de informatie van het *Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling*, van de rapporten van de ICDO en

1. Dat is mogelijk door de twee federale Rapporten inzake duurzame ontwikkeling binnen een periode van vier jaar een verschillende rol te laten vervullen. Het eerste Rapport zou vooral gewijd zijn aan de evaluatie van de vier jaar van implementatie van het vorige Plan. Het tweede Rapport zou vooral een beschrijvende en toekomstverkennde basis geven voor het volgende Plan.

van haar leden en van de adviezen van de FRDO beter op elkaar afgestemd waren, dan zou dat een meerwaarde opleveren voor het federale beleid in het algemeen. Deze instrumenten zijn informatiemiddelen voor het federale beleid en de opvolging ervan die zonder de federale Strategie voor duurzame ontwikkeling niet beschikbaar zouden zijn. Om de rapportage van de ICDO-leden over de implementatie van het Plan verder te verbeteren, zou er een geconsolideerde versie van deze ICDO-rapportage moeten bestaan. De verantwoordelijkheden om te rapporteren zouden moeten toegekend worden aan actoren die een rapportageverplichting tegenover de ICDO hebben, niet aan anderen. Wanneer maatregelen van het Plan geen gevolg krijgen, zouden de rapporteurs dat met zo veel woorden moeten vermelden.

– **De federale Strategie voor duurzame ontwikkeling moet de grote maatschappelijke groepen en de bevolking kunnen mobiliseren**

Daartoe is een verantwoordelijke en transparante uitvoering van de wet van 5 mei 1997 nodig. De evaluatie toonde dat er daarin vooruitgang is geboekt maar dat er op een aantal vlakken nog vooruitgang mogelijk is. Het gaat daarbij onder andere over de communicatie rond de raadpleging, de aaneenschakeling tussen Plannen en Rapporten en de rapportage over de implementatie van het Plan. Als de federale overheid er in slaagt om over de inspanningen die ze wel degelijk levert te communiceren, dan vervult ze haar voorbeeldfunctie. Om een grotere deelname te hebben aan toekomstige raadplegingen moet duidelijk zijn dat de maatregelen in het voorontwerp van Plan nog ter discussie staan. Daartoe zouden herhalingen van reeds goedgekeurde plannen en van maatregelen die in het regeerakkoord aangekondigd zijn, vermeden moeten worden. Bovendien moet de tekst van het voorontwerp voor een groot publiek toegankelijk gemaakt worden door zijn leesbaarheid te verbeteren. De bevolking zou ook beter geïnformeerd moeten worden over de implementatie van het vorige Plan. Bij het opstellen van de communicatiestrategie moeten er duidelijkere criteria beslist worden om bepaalde doelgroepen in het bijzonder bij de raadpleging te betrekken.

Het beleid voor duurzame ontwikkeling is een leerproces. De Belgische federale overheid legde al een hele weg af om dit niet-klassieke beleid tot een realiteit te maken. Deze Paper toont dat verdere stappen nodig en ook mogelijk zijn.



Bibliografie

- Belgisch Staatsblad (1991) *29 augustus 1991 – Ordonnantie houdende organisatie van de planning en de stedenbouw*, Belgisch Staatsblad 7 oktober 1991.
- Belgisch Staatsblad (1995) *5 april 1995 – Decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid*, Belgisch Staatsblad 3 juni 1995.
- Belgisch Staatsblad (2002) *12 september 2002 - Besluit van de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met betrekking tot het Gewestelijk Ontwikkelingsplan*, Belgisch Staatsblad 15 oktober 2002.
- Belgisch Staatsblad (18/6/1997). *Wet betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling*. 5/5/1997.
- Belgisch Staatsblad (22/12/1998). *Koninklijk besluit tot vaststelling van de algemene regels betreffende de organisatie en de werking van de Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling*. 1/12/1998.
- Belgisch Staatsblad (11/4/2003). *Koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 9 januari 2000 tot bepaling van de algemene regels van de raadpleging van de bevolking over het voorontwerp van federaal plan inzake duurzame ontwikkeling*. 2/4/2003.
- Belgisch Staatsblad (30/1/2004). *Koninklijk besluit tot wijziging 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*. 8/12/2003.
- Bernheim (2001). *Internationale samenwerking en instrumenten voor de besluitvorming in het klimaatbeleid*. Planning Paper 89 Federaal Planbureau.
- Buys J. (2004) *Verslag: CSD-12 Partnership fair, New-York 14-30 april 2004*.
- 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).
- CESRW (2004). *Avis A.373 relatif à l'Avant-projet de Plan fédéral de développement durable 2004-2008*. Ref.: Doc.2004/A.737.
- Communauté française (2001) *Charte d'Avenir pour la communauté Bruxelles-Wallonie*. <http://www.cfwb.be>.
- Communauté germanophone (2001) *Déclaration gouvernementale de 2001 sur l'état de la Communauté germanophone*. <http://www.dglive.be>.

- Communauté germanophone (2004) *Déclaration gouvernementale de 2004 sur l'état de la Communauté germanophone*. <http://www.dglive.be>.
- CRB (2004). *Advies over het voorontwerp van Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling 2004-2008 (mobiliteit-armoede-vergrijzing)*. Brussel: CRB.
- CWEDD (1999) *Avis du CWEDD sur le "Contrat d'Avenir pour la Wallonie" - DOC.99/CWEDD902*. <http://www.cwedd.be>.
- CWEDD (2002) *Extraits de l'avis relatif au projet d'actualisation du Contrat d'Avenir pour la Wallonie - CWEDD/02/AV.150*. <http://www.cwedd.be>.
- CWEDD (2004). *Avis: Avant-projet de Plan fédéral de développement durable 2004-2008*. Ref.: CWEDD/04/AV.675. <http://www.cwedd.be>.
- Deloitte & Touch (2004) *Evaluation du Contrat d'Avenir pour la Wallonie*, <http://vancau.wallonie.be>
- De Standaard (3/6/2004) Samyn. *Duurzame ontwikkeling flopt*. p. 9.
- FAVV (2003). *Autocontrole checklist, in het kader van het KB van 14 november 2003 betreffende autocontrole, meldingsplicht en traceerbaarheid in de voedselketen, voor de bedrijven van de voedselketen*. Federaal agentschap voor de veiligheid van de voedselketen.
- Federaal parlement (2000). *Schriftelijke vragen en antwoorden. Vraag nr. 10 van mevrouw Frieda Brepoels van 3 mei 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. Referentie: 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)*. Referentie: 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 augustus 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*.
 - Federaal parlement (2004g). *Wetsvoorstel tot instelling van belastingvoordelen voor beleggingen die duurzame ontwikkeling bevorderen*. Parlementair Document 51K1208.
 - Federaal parlement (2004h). *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 parlement (2004i). *Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling*. Parlementair Document 51K1130
 - Federaal parlement (2004j). Schriftelijke vragen en antwoorden. Vraag nr.11 van de heer Hagen Goyvaerts van 29 maart 2004 (N.): *Webstek www.plan2004.be. - Reclamespot op de radio*. Belgische kamer van volksvertegenwoordigers 10/05/2004. Referentie QRVA 51 031, p. 4834.
 - *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004*: zie Federale regering (2000).
 - *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2004-2008*: zie Federale regering (2004).
 - Federale regering (2000). *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004*. Staatssecretaris voor duurzame ontwikkeling. <http://www.icdo.be>.
 - Federale regering en de Gewesten (2002). *Partnerships for sustainable development in Belgium*, officieel document van de Belgische Federale regering en van de Belgische gewesten over de type II partnerschappen (Privaat-Publiek) voorgesteld op de Wereldtop van de Verenigde Naties in Johannesburg.
 - Federale regering (2003). *Zuurstof voor het land. Een creatief en solidair België. Regeringsverklaring en Regeerakkoord*. Brussel: Algemene Directie Externe Communicatie, Kancelarij van de Eerste Minister.
 - Federale regering (2004). *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004*. Staatssecretaris voor duurzame ontwikkeling. <http://www.plan2004.be>.
 - FRDO (2000a). *Het advies van 4 april 2000 over het voorontwerp van Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2003*. Gevraagd door de ICDO, goedgekeurd op 4/4/2000. <http://www.frdo.be>.
 - FRDO (2000b). *Advies over de aanpassing van de wet van 5 mei 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>.
 - FRDO (2001) *Advies over een ontwerp-KB houdende een verbod op de publiciteit voor elektrische verwarming*. Gevraagd door de Staatssecre-

- taris voor Energie en Duurzame Ontwikkeling en goedgekeurd op 18/12/2001. <http://www.frdo.be>.
- FRDO (2002a). *Tweede draagvlakenquête duurzame ontwikkeling*. Eindrapport. <http://www.frdo.be>.
 - FRDO (2002b) *Tweede advies ter voorbereiding van de Wereldtop over Duurzame Ontwikkeling in Johannesburg*, gevraagd door eerste minister Guy Verhofstadt en goedgekeurd op 18 juni 2002. <http://www.frdo.be>.
 - FRDO (2003a). *Participatie en beleid duurzame ontwikkeling: hoe publieke consultaties doeltreffender maken?* Teksten van het symposium op 25/3/2003. <http://www.frdo.be>.
 - 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>.
 - 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>.
 - GOC (2002) *Advies van 28 april 2000 van de Gewestelijke Ontwikkelingscommissie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest over het ontwerp van gewestelijk bestemmings-plan*. <http://www.crd-goc.be>.
 - Gouvernement wallon (1995) *Plan d'Environnement pour le Développement durable en Région wallonne*, Cabinet du Ministre de l'Environnement, des Ressources naturelles et de l'Agriculture pour la Région wallonne.
 - Gouvernement wallon (1999) *Une Wallonie active et solidaire sur la voie du développement durable – Contrat d'Avenir pour la Wallonie*, Gouvernement Wallon.
 - Gouvernement wallon (2002). *La Wallonie active et solidaire sur la voie du développement durable, poursuivre et amplifier – Contrat d'Avenir pour la Wallonie actualisé*, Gouvernement Wallon.
 - Gouvernement wallon (2005). *Le Contrat d'Avenir pour les Wallonnes et les Wallons*, Gouvernement Wallon.
 - Gouzée, Zuinen & Willems (1999). *Duurzame ontwikkeling, een project op wereldschaal*. Planning Paper 85. Federaal Planbureau: Brussel.
 - Gouzée & Mazijn (2002). *A participatory approach to National Sustainable Development Strategies*. Barbeé resp. ed.
 - Gouzée (2003). *Rapport de mission - Atelier ONU sur le suivi de Johannesburg/CSD11 dans les pays en transition*. Nota van het Federaal Planbureau: Brussel.
 - ICDO, TFDO (2000a). *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>.
 - ICDO (2000b). *Voorontwerp van Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2003*. <http://www.icdo.be>.
 - ICDO (2001a). *Rapport van de Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling 2000*. <http://www.icdo.be>.
 - ICDO (2001b). *Rapporten 2000 van de leden van de Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling*. <http://www.icdo.be>.

- ICDO (2002a). Rapport van de Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling 2001. <http://www.icdo.be>.
- ICDO (2002b). Rapporten 2001 van de leden van de Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling. <http://www.icdo.be>.
- ICDO (2003a). Rapport van de Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling 2002. <http://www.icdo.be>.
- ICDO (2003b). Rapporten 2002 van de leden van de Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling. <http://www.icdo.be>.
- ICDO (2004a). Rapport van de Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling 2003. <http://www.icdo.be>.
- ICDO (2004b). Rapporten 2003 van de leden van de Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling. <http://www.icdo.be>.
- ICDO (2004c). Synthese van gerealiseerde acties uit eerste Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling 2000-2004. <http://www.icdo.be>.
- ICDO (2004d). ICDO werkdocument met gedetailleerde opvolging van acties uit het eerste *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004*. <http://www.icdo.be>.
- ICDO (2000e). *Voorontwerp van Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2004-2008*. <http://www.icdo.be>.
- Mina-raad (2000). *Advies van 5 oktober 2000 over communicatieve instrumenten in het Vlaams milieubeleid*. Ref.: D/2000/7080/A28. <http://www.minaraad.be>.
- Mina-raad (2002a) *Advies van 4 juli 2002 over het voorontwerp van milieubeleidsplan 2003-2007 – 2002/28*. <http://www.minaraad.be>.
- Mina-raad (2002b) *Advies op hoofdlijnen van 5 november 2002 over de institutionele verankering van duurzame ontwikkeling in Vlaanderen – 2002/49*. <http://www.minaraad.be>.
- Mina-raad (2004). *Advies op hoofdlijnen van 22 april 2004 Over het voorontwerp van Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling 2004-2008*. Ref.:D/2004/7080/A18. <http://www.minaraad.be>.
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (2003) *2003milieubeleidsplan2007*, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap
- Mostert E. (2003). *The challenge of public participation*. Water Policy 5, Number 2 p. 179-197.
- OECD (1999). *The Interim Report on the OECD Three-Year Project on Sustainable Development*. OECD council meeting at ministerial level, 1999.
- OECD & UNDP (2002). *Sustainable Development Strategies: A Resource Book*. OECD & UNDP. London: Earthscan.
- OECD (2003) *Construire des sociétés durables: le rôle de la protection sociale SCR/SO(2003)3*.
- OECD (2004a) *Des partenariats efficaces et efficaces: travaux proposés*, Direction de l'environnement – comité des politiques d'environnement, Paris, 9-10 november 2004.
- OECD (2004b) *Synthesis Report on Environmentally Harmful Subsidies. SG/SD(2004)3/FINAL*.

- OECD (2004c). *Implementing sustainable development. Synthesis of the OECD work on sustainable development undertaken over the period 2001-2004*. SG/SD(2004).
- RLBHG (2002) *Advies van de Raad voor het Leefmilieu van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest over het Ontwerp van gewestelijk ontwikkelingsplan*. http://www.cerbc.be/NL/frame_tt_nl.htm.
- Rotmans (2003). *Transitiemanagement: sleutel voor een duurzame samenleving*. Assen: Koninklijke Van Gorcum.
- SERV (2002) *Advies over het ontwerp-milieubeleidsplan 2003-2007*. <http://www.serv.be>.
- SERV (2004). Brief van 5 mei 2004 aan de minister van leefmilieu, landbouw en ontwikkelings samenwerking. Ref.: AG-IT/04-056. <http://www.serv.be>.
- SWEP (2000) *Charte fondatrice* van de Société Wallonne de l'évaluation et de la prospective goedgekeurd tijdens de Algemene Vergadering van 29/4/2000.
- TFDO (1999). *Op weg naar duurzame ontwikkeling?* Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling 1999. Federaal planbureau: Brussel.
- TFDO (2001). Nota van het Federaal Planbureau met referentie: (01)SD/TFSD/SD 1455/AD 8635 TFSD/KD/293. Onuitgegeven.
- TFDO (2002). *Een stap naar duurzame ontwikkeling?* Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling 2002. Federaal Planbureau: Brussel.
- 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 (2004a). *Toekomstverkenning voor een duurzame ontwikkeling*. Working paper 4-04. Federaal Planbureau: Brussel.
- TFDO (2004b). *Indicateurs pour un développement durable: aspects méthodologiques et développements en cours*. Working paper 4-04. Federaal Planbureau: Brussel.
- TFDO (2004c). *Beleidsevaluatie voor een duurzame ontwikkeling*. Working paper 6-04. Federaal Planbureau: Brussel.
- United Nations (2003a). Partnerships for Sustainable Development. <http://www.un.org/esa/sustdev/partnerships>.
- United Nations (2003b). Action for sustainable development – Partnerships for sustainable development, <http://www.un.org/esa/sustdev/partnerships>.
- United Nations (2004a). CSD Partnerships Database. <http://www.un.org/esa/sustdev/partnerships>.
- United Nations (2004b) Secretary-General's Report on Partnerships. <http://www.un.org/esa/sustdev/partnerships>.
- UNCSD (2002). *Johannesburg plan of implementation*. <http://www.un.org/esa/sustdev>.
- UNITAR & UN-habitat (2004) *Accès aux services essentiels pour tous – Partenariats et approches normatives – Une passerelle entre le rêve et la réalité*. UNITAR & UN-habitat.
- Vandeputte R. et Deschrevel B. (2004) *Verslag: International forum on partnerships for sustainable development, Rome 4-6 mars 2004*

- UNU (1992). *Environmental change and international law: New challenges and dimensions*. United Nations University Press: Tokyo.
- Vlaams Gewest (1995). *Decreet van de Vlaamse Raad houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid*. 5/4/1995.
- Vlaams Gewest (2001) *Samenwerkingsovereenkomst Vlaams Gewest – gemeenten: Milieu als opstap naar duurzame ontwikkeling*. <http://www.vlaanderen.be>.
- Vlaams Gewest (2003). *Milieubeleidsplan 2003-2007*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Vlaamse regering & sociale gesprekspartners (2001) *Het Pact van Vilvoorde - 21 doelstellingen voor de 21ste eeuw*. <http://www.kleurrijk-vlaanderen.be>.
- Voorontwerp van *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004*: zie ICDO 2000b.
- Voorontwerp van *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2004-2008*: zie ICDO 2004e.
- Zuinen (2004a). *Financement des entreprises pour un développement durable*. Working Paper 02-04 van het Federaal Planbureau: Brussel.
- Zuinen (2004b). *Description et analyse des travaux de l'OCDE sur le développement durable de 1998 à 2004*. Nota van het Federaal Planbureau: Brussel.