

Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO)

Advies over het participatief opmaken van een instrumentenbord voor duurzame ontwikkeling voor België

- Op eigen initiatief
- voorbereid door de werkgroep *Wetenschappelijk onderzoek*
- goedgekeurd door de algemene vergadering van 19 februari 2004 (zie bijlage 1)
- de originele taal van dit advies is het Frans

INHOUD

1. Samenvatting	[a - i]
1.1. Doelstellingen en inhoud van het advies	[a - b]
1.2. Buitenlandse voorbeelden	[c]
1.3. Procedure voor de samenstelling van een instrumentenbord voor duurzame ontwikkeling	[d - e]
1.4. Welke structuur voor het instrumentenbord voor duurzame ontwikkeling?	[h - i]
2. Inleiding	[1 - 7]
2.1. Een instrumentenbord voor duurzame ontwikkeling is onontbeerlijk	[1 - 4]
2.2. Participatie is een essentiële voorwaarde voor succes	[5 - 6]
2.3. Onderzoek om het debat te voeren	[7]
3. Context: van het internationale niveau tot de nationale initiatieven	[8 - 27]
3.1. Van Rio tot Aarhus: informatie en participatie koppelen	[8 - 12]
3.2. De Finse en Duitse ervaringen	[13 - 21]
3.3. Enkele conclusies voor België	[22 - 29]
4. Het participatieproces	[28 - 42]
4.1. Welk participatieniveau?	[28 - 31]
4.2. Volgens welke mechanismen?	[32]
4.3. Een methodologisch voorbeeld : de participatieve opmaak	[33 - 34]
4.4. Enkele aanbevelingen voor België	[35 - 42]
5. Voorstellen van de FRDO inzake de uit te werken procedure	[43 - 69]
5.1. Complementariteit van de verschillende machtsniveaus	[46 - 49]
5.2. Een coördinatiecomité op nationaal niveau	[50 - 55]
5.3. De participatie van de bevolking	[56 - 60]
5.4. De participatie van de adviesraden	[61 - 63]

- | | | |
|--|--|------------------|
| 5.5. | Een rol voor de parlementaire vergaderingen | [64 - 65] |
| 5.6. | De integratie van de adviezen en de aanbevelingen door het coördinatiecomité | [66] |
| 5.7. | De opvolging verzekeren | [67 - 68] |
| 5.8. | Organigram en agenda van de procedure | [69] |
| 6. Enkele sporen voor het structureren van het instrumentenbord | | [70 - 82] |
| 6.1. | Welke criteria om de indicatoren te kiezen? | [70 - 73] |
| 6.2. | Enkele sporen voor het structureren van het instrumentenbord | [74 - 82] |

Bijlagen

1. Aanwezige en vertegenwoordigde stemgerechtigde leden op de algemene vergadering van 19 februari 2004
2. Vergaderingen ter voorbereiding van dit advies
3. Personen die meewerkten aan de voorbereiding van dit advies

1. Samenvatting

1.1. Doelstellingen en inhoud van het advies

- [a] Om te zorgen voor de duurzame ontwikkelingsdynamiek moet België een nationaal instrumentenbord opstellen. Dat instrumentenbord zal een reeks sleutelindicatoren bevatten aan de hand waarvan kan worden bepaald of België op weg is naar een duurzame ontwikkeling. Bij de samenstelling van dat instrumentenbord moeten de overheden op de verschillende niveaus worden betrokken, maar ook de bevolking, het maatschappelijk middenveld en de bestuurslichamen. Dit ontwerp bevindt zich op de kruising van verscheidene strategische doelstellingen:
- de duurzame ontwikkeling concreter maken voor de bevolking en de actoren van het maatschappelijk middenveld
 - de samenwerking tussen de gewesten, de gemeenschappen en de federale overheid op het vlak van de duurzame ontwikkeling meer dynamiek geven, met het oog op het stimuleren van een nationale strategie voor duurzame ontwikkeling
 - beantwoorden aan onze internationale verplichtingen inzake indicatoren
- [b] In die geest heeft de FRDO dit advies opgesteld met het oog op het bereiken van drie resultaten:
- het bieden van een analyse van de mogelijke scenario's voor het samenstellen van een nationaal instrumentenbord voor duurzame ontwikkeling, vertrekkend van bestaande buitenlandse voorbeelden
 - het voorstellen van een concrete procedure op nationaal niveau, met bijzondere aandacht voor de participatie van de bevolking en het maatschappelijk middenveld
 - het voorstellen van denksporen voor het structureren van een ontwerp voor een instrumentenbord, met name de thema's waarrond die zou worden georganiseerd.

1.2. Buitenlandse voorbeelden

- [c] Een eerste deel van het advies neemt de hoofdthema's over die onlangs aan bod kwamen in het onderzoek in opdracht van de FRDO inzake de participatieprocessen en de indicatoren voor duurzame ontwikkeling. Na een beknopte uiteenzetting van de hoofdlijnen van Rio, Aarhus en Johannesburg inzake participatie, volgt een analyse van de nationale ervaringen inzake de samenstelling van een nationaal instrumentenbord voor duurzame ontwikkeling, in het bijzonder de voorbeelden van Finland en Duitsland, zodat we er lessen uit kunnen trekken voor België. De diverse participatiemodaliteiten worden eveneens uiteengezet.

1.3. Procedure voor de samenstelling van een instrumentenbord voor duurzame ontwikkeling

- [d] De realisatie van een nationaal instrumentenbord voor duurzame ontwikkeling is alleen mogelijk als al de verschillende overheidsniveaus (federaal, gewesten en gemeenschappen) erbij worden betrokken, met inachtneming van ieders autonomie en bevoegdheden. De FRDO suggereert een coördinatiecomité de verantwoordelijkheid te geven voor het uitwerken van de procedure. Dit comité, samengesteld uit vertegenwoordigers van de overheden van de deelstaten zowel als van het federale niveau, zou een eerste ontwerp van een instrumentenbord voorleggen, met de steun van een comité van deskundigen. Het ontwerp wordt dan het voorwerp van een participatie door de bevolking en de relevante adviesraden.
- [e] Wat betreft de participatie stelt de FRDO de volgende modaliteiten voor:

- Zonder andere mogelijkheden te willen uitsluiten, stelt de FRDO als participatiemodaliteit aan de bevolking de organisatie van een forum van burgers voor. De door deze jury geformuleerde aanbevelingen zullen worden doorgegeven aan het coördinatiecomité, aan de betrokken adviesraden en aan de parlementaire vergaderingen.
- De participatie van de adviesraden met ervaring inzake duurzame ontwikkeling volgt dan in een tweede fase. Hun adviezen worden doorgegeven aan het coördinatiecomité.

[f] Op basis van de aanbevelingen van het forum van burgers en de adviezen van de adviesraden werkt het coördinatiecomité een definitief voorstel van een instrumentenbord voor duurzame ontwikkeling uit.

[g] De FRDO is van mening dat de opvolging van het proces en de informatie die hiermee gepaard gaat twee essentiële succesfactoren zijn.

1.4. Welke structuur voor het instrumentenbord voor duurzame ontwikkeling?

[h] De FRDO suggereert in het laatste deel van haar advies enkele denksporen voor het structureren van het instrumentenbord voor duurzame ontwikkeling. De hoofdelementen hiervan zijn:

- de indicatoren die het instrumentenbord uitmaken moeten beantwoorden aan wetenschappelijke, sociale en politieke criteria
- een structuur met drie pijlers blijkt op de meeste instemming te worden onthaald, hoewel er nog andere mogelijkheden zijn
- de interacties tussen de drie pijlers moeten worden opgenomen in het instrumentenbord

[i] In elk geval moet er rekening worden gehouden met:

- de internationale dimensie
- de lange termijn en de bezorgdheid om de komende generaties
- de institutionele dimensie

2. Inleiding

2.1. Een instrumentenbord voor duurzame ontwikkeling is onontbeerlijk

- [1] De FRDO verdiept zich sinds 2001 in het onderzoek naar de indicatoren voor een duurzame ontwikkeling. Tot nu toe werd dit geconcretiseerd in twee adviezen die werden goedgekeurd op 16 april 2002: (kader)advies over de indicatoren voor duurzame ontwikkeling en verscheidene paragrafen van het eerste voorbereidend advies voor de wereldtop over duurzame ontwikkeling in Johannesburg (paragrafen 41 tot 45 en 9.1 tot 9.6).
- [2] In deze adviezen wijst de FRDO op de belangrijke rol die de indicatoren spelen in de bevordering van een beleid voor duurzame ontwikkeling. Ze zijn essentieel als instrumenten voor de communicatie, de sensibilisatie, de diagnose en de opvolging van het beleid. Toch bestaat er vandaag nog geen "instrumentenbord" voor duurzame ontwikkeling in België, noch op nationaal, noch op federaal vlak. Nochtans heeft men initiatieven genomen die een voedingsbodem kunnen zijn voor de vorming van zulk een tabel, zoals het werk dat de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven heeft verricht met de bedoeling een lijst te maken van de meetindicatoren van de doelstellingen van de strategie van Lissabon¹.
- [3] De FRDO meent dat het proces voor de samenstelling van een instrumentenbord voor duurzame ontwikkeling een basis kan vormen voor een nationale strategie voor duurzame ontwikkeling. België heeft zich er in Johannesburg toe verbonden om met 2005 in het vooruitzicht een nationale strategie voor duurzame ontwikkeling te definiëren.
- [4] Een instrumentenbord voor duurzame ontwikkeling zou kunnen bestaan uit een geheel van relevante, begrijpelijke en mededeelbare indicatoren met de bedoeling de evolutie van de dynamiek van een maatschappij naar duurzame ontwikkeling weer te geven, rond een visie en doelstellingen.

2.2. Participatie is een essentiële voorwaarde voor succes

- [5] De FRDO meent bovendien in de paragrafen 45 en 46 van haar advies betreffende de indicatoren voor duurzame ontwikkeling: *"aangezien ze communicatie-instrumenten en instrumenten voor de sensibilisatie van de publieke opinie moeten worden, zijn de indicatoren een democratische uitdaging. Een debat omtrent indicatoren moet bijdragen tot de verbreding van de sociale basis voor duurzame ontwikkeling en een bewustwording opwekken bij de burgers en de actoren in de burgermaatschappij. Dit beantwoordt aan een democratische vereiste, want op deze manier zullen het belang en de legitimiteit van de indicatoren en de duurzame ontwikkeling bij de burgers en de civiele maatschappij toenemen. In dit proces zal de rol van de participatie moeten worden gevaloriseerd aangezien een van de functies van de participatie bestaat uit de sensibilisatie en de bewustmaking voor de uitdagingen van de grote vragen waarvoor de democratische instanties beslissingen zullen moeten nemen"*.

¹ Zie de website van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven : <http://www.ccecrb.fgov.be>

- [6] De FRDO meent bovendien in paragraaf 43 van het (eerste) voorbereidend advies voor Johannesburg dat de keuze van de indicatoren en dus van de prioriteiten moet gebeuren op voldoende transparante wijze en dat deze transparantie met name kan worden verzekerd via participatieprocessen. Deze zijn dus een belangrijk element dat bijdraagt tot de maatschappelijke en politieke relevantie van de indicatoren voor duurzame ontwikkeling.

2.3. Onderzoek om het debat te voeden

- [7] De FRDO had in ditzelfde advies aangekondigd dat hij overwoog deze kwestie in de komende maanden uit te diepen ten einde concrete denksporen te kunnen voorstellen voor de effectieve totstandbrenging van een positieve dynamiek tussen de participatieprocessen en de samenstelling van een lijst met basisindicatoren voor de duurzame ontwikkeling in België. De FRDO heeft daarom een onderzoek gefinancierd betreffende de rol van de participatieprocessen in de samenstelling van de indicatoren voor duurzame ontwikkeling. Dit onderzoek werd gezamenlijk uitgevoerd door het *Institut du développement durable* (IDD) van Ottignies en het *Centrum voor duurzame Ontwikkeling* (CDO) van de *Universiteit Gent*. Het werd voltooid in april 2003².

² De volledige tekst van het onderzoeksrapport is beschikbaar op de website van de Raad: <http://www.frdo-FRDO.be>

3. Context: van het internationale niveau tot de nationale initiatieven

3.1. Van Rio tot Aarhus: informatie en participatie koppelen

[8] Zowel in de Verklaring van Rio als in de Conventie van Aarhus (geratificeerd door België op 21 januari 2003) worden het recht op informatie en het recht op participatie van de bevolking zijn bevestigd en aan elkaar gekoppeld. De kenmerken van deze participatie zijn de volgende:

- het recht op toegang tot informatie voor de bevolking moet worden gegarandeerd
- één maal de informatie bekend is, moet de bevolking het recht krijgen haar bezorgdheid te uiten, hetzij direct, hetzij indirect of door middel van intermediaire organen
- de overheid moet de uitgesproken bezorgdheid in rekening brengen

[9] Zo bepaalt artikel 10 van de Verklaring van Rio: "*Vraagstukken op milieugebied worden het best aangepakt met deelneming van alle betrokken burgers op het relevante niveau. Op nationaal niveau dient elk individu passende toegang te hebben tot de informatie betreffende het milieu die in bezit is van de overheid, waaronder informatie over gevaarlijke stoffen en activiteiten in hun leefomgeving, en de mogelijkheid te hebben deel te nemen aan besluitvormingsprocessen. Staten dienen de publieke bewustwording en participatie te vergemakkelijken en te stimuleren door informatie op grote schaal beschikbaar te stellen. Effectieve toegang tot rechterlijke en administratieve procedures, waaronder herstel en verhaal, dient te worden verleend.*" In hoofdstuk 40 van agenda 21 wordt uitdrukkelijk gewezen op deze noodzaak en wordt opgeroepen tot de ontwikkeling van indicatoren voor duurzame ontwikkeling. De Commissie voor duurzame ontwikkeling van de Verenigde Naties werkt hieraan sinds 1993, namelijk om een lijst met indicatoren voor duurzame ontwikkeling op te stellen die op wereldvlak consensueel is.

[10] De Conventie van Aarhus³ steunt op drie pijlers:

- het recht van de bevolking op toegang tot informatie inzake milieu
- het recht van de bevolking op deelname aan het besluitvormingsproces
- het recht op gerechtelijk verhaal

De Conventie wijst in de artikelen 6, 7 en 8 op de noodzaak van een participatie van de bevolking in bepaalde gevallen (opgesomd in haar bijlage 1). Bepaalde thema's van de Conventie van Aarhus werden opgenomen in de Europese Richtlijn van 28 januari 2003 betreffende de toegang van de bevolking tot informatie over het milieu (richtlijn 2003/4/CE).

³ De Conventie van Aarhus van 1998 (of meer precies: de *Conventie van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties inzake de toegang tot informatie, deelname van de bevolking aan het besluitvormingsproces en mogelijkheid van verhaal in milieuzaken*) werd in 1998 ondertekend en op 21 januari 2003 door België geratificeerd.

- [11] Het uitvoeringsplan van de Wereldtop van Johannesburg, dat werd goedgekeurd in september 2002, wijst in alle hoofdstukken op het belang van de bevordering van de effectieve participatie van de bevolking. Er wordt vooral aangedrongen op de participatie van de vrouwen. Een van de doelstellingen van het institutionele kader voor duurzame ontwikkeling, uiteengezet in hoofdstuk XI, is bijvoorbeeld "*de versterking van de effectieve participatie en bijdrage van de civiele maatschappij en de andere relevante actoren aan de toepassing van Actie 21, en de bevordering van de transparantie en een brede participatie van de bevolking*" (139.g). Het plan herinnert eraan dat "*alle landen moeten werken aan de bevordering van de volledige participatie van de burgers in de uitwerking en de toepassing van het beleid inzake duurzame ontwikkeling*" (164).
- [12] Op basis van deze principes werden verscheidene lijsten met indicatoren uitgewerkt door de internationale instanties.

3.2. De Finse en Duitse ervaringen

- [13] Qua uitwerking van strategieën en van indicatoren kunnen deze initiatieven enkel de plaats innemen van de eigen ontwikkelingen van elk land dat de DO op een relevante manier naar zijn niveau wil vertalen. Zo komt het dat verscheidene landen aanvullend bij de internationale dynamiek nationale lijsten met indicatoren voor duurzame ontwikkeling hebben opgesteld. Dit mechanisme gaat vaak gepaard met participatieprocessen. In hoofdstuk 3 van het onderzoek in opdracht van de FRDO vindt men bijvoorbeeld de beschrijving van enkele Europese voorbeelden. Zo wordt aandacht besteed aan de ervaringen in Frankrijk, Nederland, het Verenigd Koninkrijk, Zwitserland, Duitsland en Finland.
- [14] Wellicht zijn het deze laatste twee landen waar de voor België meest interessante procedure werd opgezet, op het vlak van de participatie zowel als wat betreft de opstelling van een indicatorenlijst. Finland biedt het model van een land waar de duurzame ontwikkeling deel uitmaakt van de collectieve cultuur. In het federale Duitsland vinden we weer een lijst met indicatoren waarin wordt getracht de verschillende dimensies van de duurzame ontwikkeling te integreren. Beide landen worden eveneens gekenmerkt door een gestructureerde civiele maatschappij met verschillende bestuursniveaus. In beide gevallen werd de participatie pas in gang gezet op het moment dat de lijsten goedgekeurd waren. De invloed van de inspraak bevorderende processen was dus relatief beperkt.

3.2.1. De Finse ervaring

- [15] De Finse strategie voor een duurzame ontwikkeling is gebaseerd op een permanente dialoog tussen het maatschappelijk middenveld en de overheid, een nationaal plan voor duurzame ontwikkeling en lokale agenda's 21.
- [16] De nationale Finse commissie voor duurzame ontwikkeling, opgericht in 1993 en voorgezeten door de eerste minister, omvat onder meer regeringsleden, vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld, het parlement en de lokale overheden. Deze Commissie ligt aan de basis van het voorstel voor een relatief beperkte lijst van indicatoren voor duurzame ontwikkeling, met twee basisfuncties :
- de ondersteuning van de besluitvorming
 - de informatieverstrekking aan de burgers
- [17] Via verscheidene acties kon de lijst in 28 maanden worden opgesteld:
- De samenstelling van een netwerk van deskundigen uit de administratie, de overheids- of semi-overheidsinstellingen en de leden van de Finse adviesraad voor duurzame ontwikkeling.

- De bepaling van de voornaamste thema's inzake duurzame ontwikkeling, vertrekkend van de pijlers van het nationaal plan voor duurzame ontwikkeling, de lokale agenda's 21 en de grote onderwerpen van duurzame ontwikkeling op internationaal niveau.
 - De opstelling, op basis van deze thema's, van een eerste lijst van 99 indicatoren, voorgelegd voor commentaar op een website en besproken tijdens een seminar.
 - De samenstelling van de definitieve lijst van 20 indicatoren.
- [18] Het bestaan van een echte cultuur inzake duurzame ontwikkeling in de Finse samenleving en van een parallel proces voor de opmaak van indicatoren in de 452 Finse gemeenten (milieubarometer) hebben een essentiële rol gespeeld voor het bevorderen van de inspraak van de bevolking in dit proces. Vanuit technisch oogpunt was ook het bestaan van een centrale databank, beheerd door een statistische dienst, een succesfactor.

3.22. De Duitse ervaring

- [19] Sinds de oprichting in 2001 reeds benadrukte de Duitse Adviesraad voor duurzame ontwikkeling de noodzaak tot het uitwerken van een lijst met indicatoren voor duurzame ontwikkeling. Dit verzoek werd opgenomen door een comité met vertegenwoordigers van de diverse ministeriële kabinetten (dit comité wordt ook wel de "*Groene Regering van Duitsland*" genoemd).
- [20] De opstelling van de lijst werd gekoppeld aan een nationale strategie voor duurzame ontwikkeling. De indicatoren moeten worden gekozen op basis van de definitie van duurzame ontwikkeling in het rapport Brundtland. Op basis van deze definitie werden er concrete en zo mogelijk meetbare doelstellingen bepaald; deze objectieven zijn afgestemd op zowel de behoeften van de bevolking als de beperkte milieucapaciteit waarmee aan deze behoeften moet worden voldaan. Vier hoofddomeinen werden afgebakend: het evenwicht tussen de diverse generaties, de kwaliteit van het bestaan, de sociale samenhang en de internationale verantwoordelijkheid.
- [21] Een interministeriële werkgroep inzake de indicatoren voor duurzame ontwikkeling werkt aan de voorbereiding van een eerste werkdocument, met de hulp van de studiegroep "ontwikkeling van de indicatoren voor duurzame ontwikkeling" en in samenwerking met de bondsstaten, geamendeerd door de Adviesraad voor duurzame ontwikkeling. Het resultaat is een draft, die dan wordt voorgelegd aan de bevolking via het internet (internetforum "*Dialog over duurzame ontwikkeling*") en besproken tijdens vergaderingen met de NGO's.

3.3. Enkele conclusies voor België

3.31. Te verwachten moeilijkheden

- [22] Voor de aanvang van de opmaak van een instrumentenbord voor duurzame ontwikkeling in België moeten verscheidene uitdagingen worden aangegaan:
- De complexiteit van een benadering waarin rekening wordt gehouden met verschillende aspecten (economisch, sociaal, milieu, instellingen), hetgeen het aan elkaar koppelen van de diverse domeinen inzake publieke actie nodig maakt.
 - Een zekere spanning tussen de noodzaak van een integratie van de diverse aspecten van duurzame ontwikkeling en het delen van de bevoegdheden voor deze pijlers.
 - De afwezigheid van een hiërarchie tussen de federale overheid en de deelstaatoverheden: samenwerking tussen de diverse gezagsniveaus is dus onontbeerlijk.

- De moeilijkheid voor de burger om het lokale aan het globale te koppelen en rekening te houden met de lange termijn: er is vaak meer belangstelling voor lokale problematieken die aansluiten bij het dagelijkse leven dan voor problemen in verre landen of op planetaire schaal.
- Gekoppeld aan deze moeilijkheid is er de slechte perceptie van de institutionele complexiteit door de burger: het is soms zeer lastig te zien wat er onder de bevoegdheid van de diverse gezagsniveaus valt.
- De noodzaak aan een dubbele inspanning inzake informatie: het presenteren van een geïntegreerd beeld van duurzame ontwikkeling en het verduidelijken van de verschillende verantwoordelijkheidsniveaus.
- De noodzaak te voldoen aan de internationale verplichtingen inzake indicatoren moet aansporen tot de ontwikkeling van synergieën tussen de federale overheid en de deelstaatoverheden.
- Niettemin zijn er verschillende methodieken, zowel voor de opmaak van de indicatoren als voor de opstelling van gegevens, met als risico dat dit kan leiden tot een verlies aan efficiëntie bij het verzamelen van gegevens voor presentatie aan de internationale instellingen.

3.32. Succesfactoren

[23] Meerdere elementen evenwel dragen ertoe bij dat het proces in België denkbaar is, onder andere:

- Het bestaan van een gestructureerd maatschappelijk middenveld, met deelname aan de besluitvormingsprocessen in verschillende instanties
- Het bestaan van geslaagde lokale ervaringen
- Een goed wetenschappelijk niveau inzake indicatoren
- Ervaring inzake de publieke consultatie
- Het bestaan op verschillende gezagsniveaus van diverse plannen in de lijn van een duurzame ontwikkeling
- Het bestaan van een efficiënte nationale samenwerking tussen de instellingen, bijvoorbeeld wat betreft gegevens en indicatoren voor het milieu (CCPIE-CCIM)

3.33. Bestaand federaal kader: de wet van 1997 inzake duurzame ontwikkeling

[24] De wet van 5 mei 1997 inzake de coördinatie van het federale beleid voor duurzame ontwikkeling voorziet in een participatiestructuur en kondigt de raadpleging van de bevolking aan inzake het federaal Plan voor duurzame ontwikkeling (de modaliteiten hiervan zijn vastgelegd in het Koninklijk Besluit van 9 januari 2000 dat de algemene regels bepaalt voor de raadpleging van de bevolking met betrekking tot het voorontwerp van een federaal plan voor duurzame ontwikkeling).

[25] Het federaal Plan voor duurzame ontwikkeling van 2000 wijst in paragraaf 29 op de noodzaak tot het betrekken van de burgers en de grote groepen in de samenleving bij het besluitvormingsproces.

[26] De federale rapporten inzake duurzame ontwikkeling (van 1999 en 2003) geven een aanzet tot voorbeelden van indicatoren voor duurzame ontwikkeling op federaal niveau.

3.34. De regionale en lokale initiatieven

[27] De analyse van de Duitse en Finse ervaringen wijst erop dat een lokale politieke dynamiek inzake duurzame ontwikkeling (bijvoorbeeld lokale agenda's 21) een belangrijke ondersteunende rol kan spelen voor een politiek proces op een hoger geografisch niveau. Dergelijke ervaringen bestaan ook reeds in België (zie onderzoek); er kunnen nuttige lessen uit worden getrokken.

4. Het participatieproces

[28] Verschillende vormen, graden en mechanismen van participatie kunnen worden overwogen, diverse doelstellingen kunnen worden vooropgesteld en verschillende actoren kunnen erbij betrokken worden. Belangrijk is te zorgen voor een eenvoudig conceptueel kader, vooraleer de discussie te beginnen over de implementatie van een participatieproces. Meer gedetailleerde informatie over deze verschillende punten kan worden gevonden in het onderzoek uitgevoerd op verzoek van de FRDO.

4.1. Welk participatieniveau?

[29] Er zijn bij de participanten verschillende niveaus van betrokkenheid aan het besluitvormingsproces, gaande van eenvoudige informatie tot een situatie van medebesluitvorming (zie pagina 40 van het onderzoek).

	Informatie	De participant krijgt informatie van de overheid
Eerste graad van participatie: de adviezen worden vergeleken	Invitatie	De potentiële participant wordt uitgenodigd op vrijwillige basis zijn mening te geven
	Consultatie	De overheid verzoekt om de mening van de participanten en garandeert een zorgvuldige inzameling
Tweede graad van participatie: doel is tot een consensus te komen	Deliberatie	De participant neemt deel aan een beraadslaging met de andere betrokken partijen (met inbegrip van de beslisser)
	Besluitvorming	De participant neemt effectief deel aan de totstandkoming van de eindbeslissing

[30] Het verstrekken van informatie zelf mag niet worden beschouwd als een participatieproces. Bovendien kunnen er diverse modaliteiten bestaan, afhankelijk van het feit of de context bepaald is door de commanditaris van het proces of eventueel is gewijzigd volgens de wensen van de participanten.

[31] De FRDO had reeds gewerkt aan het concept van een consultatie in zijn advies van 20 mei 2003 inzake de noodzaak tot het ontwikkelen van een strategie voor de consultatie en de aanbevelingen voor het voorontwerp van het 2e federaal Plan voor duurzame ontwikkeling (de definitie van de consultatie bevindt zich in paragraaf 10). Ter herinnering: de FRDO had voorgesteld "*dat een code van goede praktijken wordt opgesteld, met te respecteren regels voor de consultaties (doelstellingen, doelgroepen, procedure), en dat het federaal parlement een jaarlijkse agenda van de verscheidene consultaties coördineert en deze communiceert naar het publiek*".

4.2. Volgens welke mechanismen?

[32] Het doel van het participatieproces en dus het gewenste of het haalbare participatieniveau, bepaalt de in te voeren mechanismen. Bij elk van deze mogelijkheden hoort overigens een specifieke kostprijs qua engagementen en qua budgetten. Nochtans heeft deze kostprijs niet noodzakelijk een verband met de diepgang van het gewenste participatieniveau (zie tabel 2 op pagina 44 van de studie):

- De niet-beslissende peiling
- Het openbaar onderzoek
- De adviesraad
- De burgerjury
- De beslissende peiling
- De televoting
- Het bindend referendum

4.3. Een methodologisch voorbeeld : de participatieve opmaak

- [33] De “co-design methode” (ook bekend onder de naam *co-uitwerking of participatieve opmaak*), die wordt uiteengezet in de tekst van de studie gefinancierd door de FRDO en op stedelijk niveau toegepast in Vlaanderen, blijkt niet meteen toepasbaar voor de samenstelling van een instrumentenbord voor duurzame ontwikkeling op het federale of nationale niveau, vooral wegens het aantal te betrekken actoren en de mogelijke complexiteit van de procedure. Verscheidene elementen van deze methode, die bewezen heeft op lokaal niveau zeer interessante resultaten op te leveren, kunnen evenwel nuttig zijn voor de ontwikkeling van een participatieprocedure.
- [34] We herinneren er kort aan dat deze methode de procedure voor de samenstelling van indicatoren verschillende fasen omvat:
- de fase van de conceptualisering en opbouw van een visie: het bereiken van een bevredigende consensus tussen de diverse actoren over de betekenis van duurzame ontwikkeling. Deze fase wordt geconcretiseerd in een visietekst, gestructureerd rond thematische doelstellingen en intenties
 - de fase van de co-uitwerking van de indicatoren: het koppelen van de doelstellingen en intenties aan sleutelindicatoren. Deze fase leidt, met de hulp van deskundigen, tot een eerste (lange) ontwerplijst van indicatoren
 - de analyse van de beschikbaarheid van de gegevens met het oog op het voeden van de indicatorenlijst
 - de terugkoppeling naar de actoren: uiteindelijke selectie van de indicatoren op basis van de twee voorgaande fasen, om te komen tot een beperkte lijst.

4.4. Enkele aanbevelingen voor België

- [35] Men moet men rekening houden met verscheidene voorwaarden noodzakelijk voor het welslagen van de participatieprocessen, zowel wat betreft de technische kant van het verloop als op het vlak van hun doelstellingen.

4.41. Zorgen voor de sturing van het proces

- [36] Eén enkele overheidsinstelling moet de verantwoordelijkheid krijgen voor de sturing en de coördinatie van het gehele participatieproces.
- [37] Er moet een nauwkeurige, realistische agenda voor de participatie worden opgesteld.

4.42. Expertise inbrengen tijdens heel het participatieproces

- [38] Een nuttig, doeltreffend participatieproces is alleen mogelijk indien er voldoende expertise wordt gemobiliseerd:
- voor het helpen opbouwen van de gemeenschappelijke toekomstvisie, op basis waarvan de prioriteiten worden vastgelegd

- voor het naar voren brengen van de visie met een indicatorenlijst, op basis van de beschikbaarheid van de gegevens en de technische eisen
- voor het vergemakkelijken van de communicatie en het begrip van de uitdagingen bij alle participanten

4.43. De bevolking betrekken

[39] Het betrekken van de bevolking bij het proces is een belangrijke factor voor de ondersteuning en het welslagen van het ontwerp. Wat betreft de keuze van de modaliteiten inzake de betrokkenheid van de bevolking moeten de volgende criteria in overweging worden genomen:

- de deelname moet een aanvaardbare kostprijs hebben
- er moet op gelet worden dat men een representatief staal krijgt van de verschillende bevolkingslagen. De uitnodiging om een advies te geven (zoals het openbare onderzoek) houdt het risico in dat alleen de meest gemotiveerde of de meest betrokken burgers hun betrokkenheid ook zullen uiten,
- gezien de hoge techniciteit van het onderwerp moet gedurende heel het proces correcte en toegankelijke informatie worden gegeven.

[40] Er moet worden gezorgd voor de nodige publiciteit en opvolging van dit proces, ten einde het maatschappelijk draagvlak voor een duurzame ontwikkeling in België te versterken.

4.44. De adviesraden bij het proces betrekken

[41] België biedt het voordeel te beschikken over verschillende instanties waarin actoren van het maatschappelijk middenveld vertegenwoordigd zijn. Diverse adviesraden (zowel op federaal als op gewestelijk en gemeenschapsniveau) met expertise op het gebied van duurzame ontwikkeling moeten bij het proces worden betrokken.

4.45. Een transparant proces en de opvolging van de beslissingen garanderen

[42] Deze voorwaarde is essentieel om de geloofwaardigheid van het proces te garanderen: de diverse participanten moeten de waarborg krijgen dat hun bijdragen in aanmerking worden genomen, anders voelen zij zich gefrustreerd, en zelfs gemanipuleerd.

5. Voorstellen van de FRDO inzake de uit te werken procedure

- [43] De FRDO meent dat het zinvol is een concrete en minimale procedure voor te stellen met het oog op de samenstelling van een instrumentenbord voor duurzame ontwikkeling voor België. Dit minimale voorstel kan worden aangevuld of aangepast volgens verschillende varianten, zoals bijvoorbeeld :
- het voorafgaande aan het proces organiseren van een voorgaande participatie van de bevolking over thema's en problematieken om te helpen een visie van de duurzame ontwikkeling te bepalen
 - de betrokkenheid van de parlementaire vergaderingen vanaf het begin van de procedure
- [44] De precieze modaliteiten van deze procedure zullen het voorwerp uitmaken van politieke onderhandelingen, met het oog op het bereiken van een akkoord tussen alle belanghebbende partijen.
- [45] De door de FRDO gekozen procedure wordt gekenmerkt door twee grote opties:
- de procedure zou worden gevoerd op nationaal niveau, zowel de federale als de deelstaatoverheden worden er dus bij betrokken, met respect voor de bevoegdheden van elk gezagsniveau
 - de participatie van de bevolking en de adviesraden is een essentieel element in de procedure

5.1. Complementariteit van de verschillende machtsniveaus

- [46] De verschillende gezagsniveaus stellen reeds indicatorenlijsten samen, volgens de actieterreinen van hun beleid. Volgens de Belgische federale logica behoudt elk niveau het initiatief op de domeinen die onder zijn bevoegdheid vallen.
- [47] Op het federale niveau bijvoorbeeld, kunnen indicatoren voor duurzame ontwikkeling worden opgesteld op basis van het federaal plan voor duurzame ontwikkeling, volgens de grote thema's en acties die dit plan structureren, op voorwaarde natuurlijk dat zij werkelijk relevant zijn voor de bevordering van de duurzame ontwikkeling in België. Deze indicatoren zouden het aldus mogelijk maken tot een evaluatie te komen van de voortgang van het beleid met betrekking tot de in het federaal plan vastgelegde doelstellingen. Gezien de institutionele bevoegdheden op federaal niveau, vormen ze echter niet wat men een instrumentenbord voor duurzame ontwikkeling zou kunnen noemen.
- [48] De FRDO meent dat een aanpak beperkt tot het federale kader onvoldoende is. De ontwikkeling van een ruimere strategie voor duurzame ontwikkeling veronderstelt de betrokkenheid van de federale, gewestelijke en/of gemeenschapsniveaus. Dergelijke synergieën bestaan reeds voor bepaalde thema's verbonden met duurzame ontwikkeling, bijvoorbeeld de inventarissen voor broeikasgasemissie of de Europese structurele indicatoren die rekening houden met de internationale vereisten.
- [49] De FRDO meent dat het mogelijk is de federale indicatoren en de indicatoren van de gewesten en/of gemeenschappen te coördineren, in het bijzonder wat betreft de gegevens en de methodiek. Dit met het oog op de uitwerking van een Belgische nationale lijst van indicatoren (federaal, gewesten en gemeenschappen) voor duurzame ontwikkeling, die de vorm zou aannemen van een instrumentenbord.

5.2. Een coördinatiecomité op nationaal niveau

[50] Welk proces er ook uit de bus komt als het meest adequate, de FRDO meent dat één enkele actor een duidelijk mandaat moet krijgen met de verantwoordelijkheid tot het uitwerken en coördineren van de procedure. De FRDO suggereert dus het opzetten van een nationaal coördinatiecomité tussen de Federale macht en de verbondseenheden inzake de indicatoren voor duurzame ontwikkeling, om zo te komen tot een gezamenlijke lijst van indicatoren voor duurzame ontwikkeling, met respect voor de autonomie van de diverse gezagsniveaus. Deze synergie kan met behulp van meerdere bestaande instrumenten worden geformaliseerd. De autoriteiten zullen bepalen wat de meest gepaste juridische vorm is die men aan dit comité kan geven. In een samenwerkingsakkoord dat wordt gematerialiseerd door de oprichting van een "ad hoc" coördinatiegroep. Niettemin lijkt het overlegcomité tussen het federale gezag en de deelstaatoverheden een soepeler oplossing te bieden.

[51] Dit comité moet beantwoorden aan de volgende kenmerken:

- het zal worden voorgezeten door een hooggeplaatste persoon
- het zal bestaan uit een beperkte groep regeringsvertegenwoordigers op federaal en deelstaatniveau
- het zal erop toezien dat alle betrokken actoren vanaf het begin van het proces hun betrokkenheid kunnen uiten en het zal de participatiefase sturen
- het zal worden ondersteund door een comité van deskundigen, uit wetenschappelijke kringen en uit de diverse administraties en onderzoeksinstellingen op federaal en gewestelijk niveau
- het zal instaan voor de opvolging (zie hoofdstuk 5.7)

5.21 *Het comité zal een structuur voor het instrumentenbord voorstellen*

[52] Het comité zal een uitgebreide lijst met thema's en subthema's en/of indicatoren voor duurzame ontwikkeling voorstellen. Deze lijst zal worden opgesteld op basis van politieke prioriteiten en doelstellingen. Hij zal de verschillende aspecten van duurzame ontwikkeling en dus noodzakelijkerwijs ook de bevoegdheden van verscheidene gezagsniveaus bestrijken.

5.22. *Een visie op duurzame ontwikkeling*

[53] Het coördinatiecomité zal zich uitspreken over een geheel van politieke prioriteiten en zal dus direct of indirect een toekomstvisie naar voren brengen. Het bestaan van een dergelijke visie is één van de succesfactoren van dit ontwerp.

[54] De opbouw die zou plaatsvinden binnen het coördinatiecomité moet idealiter:

- prioritaire thema's en hoofddoelstellingen in het licht stellen
- leiden tot een concreet denkkader inzake de betekenis van duurzame ontwikkeling voor België
- ingepast worden in een samenhangend geheel met de beleidsstrategieën voor duurzame ontwikkeling die bestaan op de diverse gezagsniveaus, rekening houdend met de bestaande plannen (zowel op gewestelijk als op nationaal of federaal niveau) en met de strategieën die werden uitgetekend op de Europese en internationale niveaus.

[55] De FRDO acht het nuttig hier te herinneren aan de vijf grote principes die kunnen dienen als leidraad bij de acties voor duurzame ontwikkeling, zoals gedefinieerd in het federaal Plan voor duurzame ontwikkeling 2000-2004 (we verwijzen hier ook naar de twee federale rapporten over duurzame ontwikkeling die werden opgesteld door de *task force* duurzame ontwikkeling van het federaal Planbureau). De volgende principes kunnen dienen als richtsnoeren voor de samenstelling van deze visie:

- het planetaire bewustzijn, een gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheid
- de langetermijnvisie, een billijke verdeling tussen de huidige en de komende generaties
- de integratie van de verschillende dimensies van duurzame ontwikkeling, wat een ontzuiling op beleidsvlak veronderstelt...
- de erkenning van wetenschappelijke onzekerheden
- de informatie en participatie van de burgers (goed overheidsbestuur)

5.3. De participatie van de bevolking

[56] De participatie van de bevolking biedt verscheidene meerwaarden:

- Ze helpt de niet vertegenwoordigde sociale groepen te betrekken bij de adviserende raden
- Ze draagt bij tot een transparant proces en tot een zekere vorm van democratische legitimiteit
- Ze maakt het mogelijk de relevantie van het voorstel bij de burgers te testen
- Ze verbetert de kwaliteit van de beslissingen die worden genomen, door de inbreng van extra expertise en ervaringen
- Het in zekere mate vergemakkelijken van het bereiken van een consensus

[57] De indicatoren zijn in het algemeen gekenmerkt door een zekere complexiteit, wat pleit voor meer geschikte participatieprocessen.

5.31. Een forum van burgers

[58] Zonder andere modaliteiten voor de participatie van de bevolking uit te sluiten meent de FRDO dat de formule van een forum van burgers als zeer relevant mag worden beschouwd, en wel om de volgende redenen:

- Legitimiteit: het is technisch mogelijk te zorgen voor een goede representativiteit van het verkregen staal
- Doeltreffendheid: de kosten zijn beperkt in vergelijking met andere formules voor de participatie van de bevolking
- Transparantie: het is mogelijk de participanten correct te informeren, zodat zij zich met kennis van zaken kunnen uitspreken
- Betrokkenheid: het is mogelijk te komen tot voorstellen voor een consensus en een akkoord te bereiken dat kan worden geconcretiseerd in een geheel van aanbevelingen.

5.32. Modaliteiten

- [59] Deze formule kan worden gestructureerd in de volgende fasen⁴:
- de samenstelling van een forum op toevallige basis, met het oog op de representativiteit van het staal
 - de pedagogische initiatie van de forumleden in de problematiek van de duurzame ontwikkeling en de indicatoren via wetenschappelijke deskundigen en vertegenwoordigers van de civiele maatschappij: het is van essentieel belang dat de men de verschillende standpunten op een evenwichtige manier kan uitdrukken opdat de leden van het forum zouden beschikken over complete en objectieve informatie en hun aanbevelingen met kennis van zaken kunnen opstellen
 - eerste besprekingen tussen de forumleden inzake het ontwerp voorgesteld door het overlegcomité
 - mogelijkheid voor de forumleden om deskundigen uit te nodigen als getuigen inzake precieze thema's en vraagstukken
 - beraadslagingen met het oog op het bereiken van een consensus en de opstelling van aanbevelingen
- [60] Belangrijk is dat de forumleden een correct beeld hebben van het feit dat het coördinatiecomité hun opdrachtgever is en dat deze opdrachtgever hen informeert over de wijze waarop hun aanbevelingen in aanmerking worden genomen.

5.4. De participatie van de adviesraden

- [61] Nadat de aanbevelingen resulterend uit het forum van burgers zijn geformuleerd, worden verschillende adviesraden inzake duurzame ontwikkeling, zowel op federaal als op deelstaatniveau, bij het proces betrokken. Op federaal niveau is de FRDO de meest relevante instantie die men kan raadplegen. De wet van 1997 geeft hem namelijk de opdracht om zijn advies te geven over *“alle maatregelen inzake het federaal beleid voor duurzame ontwikkeling die door de Federale overheid zijn genomen of worden overwogen”*. De FRDO heeft een zeer ruime samenstelling en de meeste sociale groepen zijn erin vertegenwoordigd. Een samenwerking tussen de verschillende relevante raden (naar gelang hun bevoegdheid en hun bijzonderheden) zal de kwaliteit van het instrumentenbord vergroten.
- [62] In dit stadium van de participatie dringt de betrokkenheid van de adviesraden zich op om de volgende redenen :
- Ze maakt het mogelijk de relevantie van het ontwerp te testen bij de actoren van het maatschappelijk middenveld
 - Ze verbetert de kwaliteit van de beslissingen die worden genomen, via de inbreng van de expertise eigen aan de adviesraden en aan de actoren van het maatschappelijk middenveld

⁴ Wat betreft de praktische modaliteiten inzake de werking van het forum vestigt de FRDO de aandacht op de volgende punten:

- de leden moeten deelnemen op vrijwillige basis
- een financiële vergoeding moet worden betaald (in het bijzonder voor het dekken van de kosten veroorzaakt door een eventuele onderbreking van de beroepsactiviteit)
- de plaats waar het forum zal vergaderen moet een symbolische waarde hebben, bijvoorbeeld het federaal parlement
- ideaal is dat het forum vergadert in de verschillende landstalen, maar meer praktische modaliteiten kunnen worden overwogen (het federaal parlement beschikt over vertaalfaciliteiten)

- Ze kan in zekere mate het in zekere mate van het bereiken van een consensus vergemakkelijken
- Ze maakt het mogelijk om meer steun voor de duurzame ontwikkeling te krijgen van de verschillende stakeholders

[63] De betrokken raden spreken zich uit over het ontwerp van het instrumentenbord voor duurzame ontwikkeling en worden geïnformeerd over de aanbevelingen geformuleerd door de burgerjury.

5.5. Een rol voor de parlementaire vergaderingen

[64] De FRDO meent dat het belangrijk is de parlementaire vergaderingen te betrekken in het proces en dat het ontwerp er ook zou worden besproken. De aanbevelingen van het forum van burgers en de adviesraden zouden aan deze vergaderingen moeten worden doorgegeven

[65] Het zou trouwens wenselijk zijn om hen een rol toe te kennen in het kader van de opvolging en de controle van het beleid, met de indicatoren als instrumenten voor het uitoefenen van deze functie.

5.6. De integratie van de adviezen en de aanbevelingen door het coördinatiecomité

[66] Het coördinatiecomité is belast met de integratie van de aanbevelingen van het forum van burgers en de adviezen van de diverse geraadpleegde raden. Het is zijn taak geschillen te beslechten ten einde te komen tot een definitief instrumentenbord.

5.7. De opvolging verzekeren

5.71. De participanten informeren

[67] Een opvolging van de procedure moet worden gewaarborgd opdat alle aan het proces deelnemende partijen kennis kunnen nemen van de wijze waarop de aanbevelingen en adviezen in aanmerking worden genomen. Het coördinatiecomité neemt deze rol voor zijn rekening.

5.72. De continuïteit van het proces verzekeren

[68] Het proces moet worden gewaarborgd, niet alleen tijdens de samenstelling, maar ook op de lange termijn. Daarom moet er worden gezorgd voor:

- de continuïteit van de structuren belast met maken van de indicatorenlijst en de coördinatie van de methodologieën
- de publiciteit van de lijst, waarbij de wetenschappelijke kwaliteit en neutraliteit worden gegarandeerd

5.8. Organigram en agenda van de procedure

[69] Het volgende schema geeft een basisstructuur van de etappes die het ontwerp zal kunnen doormaken. Zoals eerder aangegeven, kan men varianten in overweging nemen.

Fase	Wie?	Wat ?
1	Het coördinatiecomité	<ul style="list-style-type: none"> • Bepaalt de thema's en de subthema's een/of de overeenstemmende indicatoren, formuleert uitdrukkelijk de doelstellingen en de prioriteiten van het beleid • Stelt een eerste ontwerp van het instrumentenbord voor duurzame ontwikkeling op
2	Het comité van deskundigen	<ul style="list-style-type: none"> • Zorgt ervoor dat het ontwerp van het instrumentenbord beantwoordt aan de criteria voor goede communicatie en wetenschappelijke relevantie • Vergemakkelijkt de participatie, door op vulgariserende wijze informatie bestemd voor de deelnemers te bieden
3	Het forum van burgers	<ul style="list-style-type: none"> • Geeft aanbevelingen inzake het instrumentenbord
4	De betrokken adviesraden	<ul style="list-style-type: none"> • Spreken zich uit over het ontwerp van het instrumentenborden geven advies • Beschikken over de aanbevelingen van het forum van burgers
5	Het coördinatiecomité	<ul style="list-style-type: none"> • Verzamelt de resultaten van de participatie en stelt een definitief instrumentenbord op, gebaseerd op de aanbevelingen van de diverse participanten • Deelt de resultaten van deze integratie mee aan de participanten • Zorgt voor de opvolging
6	De parlementaire vergaderingen	<ul style="list-style-type: none"> • Debatteren over het ontwerp • Vervullen hun controlefuncties

6. Enkele sporen voor het structureren van het instrumentenbord

6.1. Welke criteria om de indicatoren te kiezen?

[70] Vooraleer zich uit te spreken over de structuur van het instrumentenbord wil de FRDO herinneren aan de criteria die moeten worden nageleefd door de diverse samenstellende indicatoren. De meeste van deze punten werden ontwikkeld in het advies van de FRDO over de indicatoren voor duurzame ontwikkeling van 16 april 2002.

6.11. Criteria voor wetenschappelijke geldigheid

[71] Alle indicatoren die deel uitmaken van het instrumentenbord voor duurzame ontwikkeling moeten worden gevalideerd volgens wetenschappelijke criteria. De gekozen indicatoren beantwoorden op die manier in het ideale geval aan een bepaald aantal criteria, namelijk:

- ze weerspiegelen de dynamiek van een situatie en zijn voldoende gevoelig voor variaties
- de indicatoren moeten verband houden met geactualiseerde en kwalitatief hoogstaande gegevens of gegevensnetwerken
- de indicatoren moeten relevant zijn: zij beantwoorden actuele vragen
- ze moeten beschikken over voldoende flexibiliteit voor een eventuele aanpassing op grond van de nieuwe wetenschappelijke kennis inzake gegevens of modelvormingen of de nieuwe prioriteiten die in de maatschappij naar voren komen
- ze maken een vergelijking mogelijk op intergewestelijk en/of internationaal niveau
- ze maken een vergelijking mogelijk van een ontwikkeling met een vroegere situatie, een doelstelling, een norm, een referentie... Het kan voor bepaalde indicatoren nuttig zijn te beschikken over een toekomstscenario "business as usual". Zo'n scenario geeft de verwachte evolutie weer bij een volledig ongewijzigd beleid.

6.12. Criteria voor sociale relevantie

[72] De indicatoren die zouden worden gekozen voor de samenstelling van het instrumentenbord moeten eveneens beantwoorden aan criteria inzake

- transparantie: de hypothesen voor de samenstelling van de indicatoren zijn duidelijk gespecificeerd
- de capaciteit wat betreft communicatie en sensibilisatie: indicatoren die de duurzame ontwikkeling concreter maken moeten de voorkeur krijgen. Elke indicator moet een boodschap inhouden
- de gelijkwaardigheid met de grote zorgen van de samenleving

6.13. Criteria voor politieke relevantie

[73] Aan twee basisvereisten van meer beleidsmatige aard moet worden voldaan. De lijst moet bijdragen tot:

- het voldoen aan de internationale verplichtingen van België inzake indicatoren
- het helpen van het federale, gewestelijke en gemeenschapsniveau om zich te voorzien van relevante indicatoren voor hun bevoegdheden

6.2. Enkele sporen voor het structureren van het instrumentenbord

[74] Met als enig doel het schetsen van een verkennende analyse van de verschillende mogelijkheden suggereert de FRDO hieronder enkele denksporen voor het structureren van een instrumentenbord, in het bijzonder de thema's die aan bod zouden moeten komen.

6.21. Spoor 1: vanuit de hoofdthema's in de lijst met Europese structurele indicatoren

[75] Het gaat hier om het overnemen van de thema's die aan bod komen in de Europese structurele indicatoren, met name:

- het economische en de werkgelegenheid
- de sociale samenhang
- het milieu
- onderzoek en innovatie

[76] We moeten hier nog vier thema's aan toevoegen die ontbreken in de lijst met Europese indicatoren:

- de volksgezondheid
- de bestuurscapaciteit
- opvoeding en cultuur
- de Noord-Zuid-relaties en de ontwikkelingssamenwerking

[77] Dit pragmatische voorstel biedt het voordeel dat het alleszins reeds gedeeltelijk is samengesteld. De op Europees niveau aangenomen aanpak heeft nochtans te lijden van een aantal ongemakken.

- Het behandelt de verschillende pijlers van duurzame ontwikkeling op een te gescheiden manier.
- Het laat niet toe een visie te ontwikkelen over een duurzame ontwikkeling eigen aan het Belgisch niveau, want het voorstel is het resultaat van intergouvernementele onderhandelingen die geleid zijn door hindernissen die zich op Europees niveau voordoen, waaronder het niveau van de Europese bevoegdheden en het subsidiariteitsprincipe.
- Het laat geen ruimte voor de "bottom-up" participatieprocessen

6.22. Spoor 2: vanuit de doelstellingen van het rapport Brundtland, op basis van de Duitse ervaring

[78] Het gaat hier om een meting van zowel het huidige welvaartsniveau, als het niveau van de sociale samenhang en de toestand van het milieu, en om het koppelen hiervan aan hun duurzaamheid. Vier thema's werden zo in het licht gesteld:

- het evenwicht tussen de generaties, het duurzame beheer van de hulpbronnen (met inbegrip van één of meer ontkoppelingsindicatoren)
- de kwaliteit van het bestaan: de economische welvaart, het milieu, de veiligheid, opvoeding en werkgelegenheid
- de sociale samenhang: het voorkomen van armoede en uitsluiting, iedereen de kans bieden deel te nemen aan het politieke en sociale leven
- de internationale verantwoordelijkheid: ontwikkelingssamenwerking, humanitaire hulp, internationale milieubescherming en internationale veiligheid

- [79] Deze benadering biedt het voordeel dat ze een expliciete band vertoont met een visie op duurzame ontwikkeling, uitgedrukt in termen van behoeften en de bevrediging van deze behoeften, maar ze wijkt af van de traditionele structuur met drie pijlers, die wordt aanvaard door alle partijen, omdat ze gemakkelijk en begrijpelijk is.

6.23. Spoor 3: de pijlers van de duurzame ontwikkeling

- [80] De structuur met drie pijlers voor duurzame ontwikkeling is klassiek geworden. Hij biedt het grote voordeel dat hij door iedereen wordt geaccepteerd en zo het statuut van een paradigma heeft verworven. Een dergelijke structuur werd overigens overgenomen in Finland en Groot-Brittannië. Het spreekt vanzelf dat de inherente vereenvoudiging enkel de mogelijkheid biedt om de duurzame ontwikkeling heel vereenvoudigd en gedeeltelijk voor te stellen. Toch zouden we in het bijzonder de voorstelling van de interacties tussen de drie pijlers willen verzorgen, zoals bijvoorbeeld de ontkoppelingsindicatoren tussen economische groei en het gebruik van de natuurlijke hulpbronnen.

Figuur 1 : de drie pijlers van de duurzame ontwikkeling en de interactiedomeinen (er zijn andere benamingen van de pijlers mogelijk, zoals bijvoorbeeld “behoud van de hulpbronnen”, “productie van de nuttige rijkdommen” en “sociaal welzijn”)

- [81] Het instrumentenbord zou zo bijvoorbeeld kunnen samengesteld zijn uit
- drie sets van indicatoren die de dynamiek eigen aan elke pijler in de zin van een duurzame ontwikkeling weerspiegelen
 - drie sets van indicatoren die de dynamiek van de interacties tussen de pijlers weerspiegelen, met name economie-milieu, economie-sociaal en sociaal-milieu
- Daarbij horen dan nog twee meer transversale thema's:
- de Noord-Zuid-relaties (eventueel gekoppeld aan de interactie economie-sociaal)
 - de aspecten van een duurzame ontwikkeling, in verband met de bestuurscapaciteit

6.24. Conclusies

- [82] In alle gevallen zou aan de volgende voorwaarden moeten voldaan zijn:
- het instrumentenbord moet gestructureerd zijn op grond van een visie op duurzame ontwikkeling
 - het instrumentenbord moet gekoppeld zijn aan de bestaande strategieën voor een duurzame ontwikkeling
 - het aantal indicatoren moet relatief beperkt blijven
 - en ze moeten gemakkelijk te begrijpen en mededeelbaar zijn

Bijlagen

1. Aanwezige en vertegenwoordigde stemgerechtigde leden op de algemene vergadering van 19 februari 2004

3 van de 4 voor- en ondervoorzitters

T. Rombouts, A. Panneels, R. Verheyen

5 van de 6 vertegenwoordigers van de NGO's voor milieubescherming

V. Kochuyt (Birdlife Belgium), G. Lejeune (World Wide Fund for Nature - Belgium, WWF), J. Turf* (Bond Beter Leefmilieu, BBL), W. Trio (Greenpeace Belgium), D. Van Eeckhout (Inter-Environnement Wallonie).

2 van de 6 vertegenwoordigers van de NGO's voor ontwikkelingssamenwerking

B. Bode (Broederlijk Delen), G. Fremout (Vlaams Overleg Duurzame Ontwikkeling, VODO).

1 van de 2 vertegenwoordigers van de NGO's die de belangen van verbruikers verdedigen

C. Rousseau (Centre de Recherche et d'Information des Organisations des Consommateurs, CRIOC)

4 van de 6 vertegenwoordigers van de werknemersorganisaties

J. Decrop* (Confédération des Syndicats Chrétiens de Belgique, CSC), I. Dekelper (Syndicat libéral, CGSLB), B. Melckmans (Fédération Générale du Travail de Belgique, FGTB), D. Van Daele (Fédération Générale du Travail de Belgique, FGTB)

4 van de 6 vertegenwoordigers van de werkgeversorganisaties

C. Bosch (Federatie Voedingsindustrie, FEVIA), A. Deplae* (Union des Classes moyennes, UCM), C. Klein (Fedichem), M. -L. Semaille (Fédération wallonne de l'Agriculture, FWA), P. Vanden Abeele (Unie van Zelfstandige Ondernemers, UNIZO), B. Velge* (Fédération des entreprises de Belgique, FEB).

de 2 vertegenwoordigers van de energieproducenten

H. De Buck (Electrabel), D. Rigaux (Samenwerkende vennootschap voor Productie van Electriciteit, SPE).

5 van de 6 vertegenwoordigers van de wetenschappelijke milieus

L. Hens (Vrije Universiteit Brussel, VUB), L. Lavrysen (Universiteit Gent, UG), J.-P. van Ypersele (Université Catholique de Louvain, UCL), H. Verschure (Katholieke Universiteit Leuven, KU Leuven), E. Zaccai (Université Libre de Bruxelles, ULB).

Totaal: 28 van de 38 stemgerechtigde leden

2. Vergaderingen ter voorbereiding van dit advies

Dit advies werd voorbereid tijdens de vergaderingen van de werkgroep *Wetenschappelijk onderzoek en duurzame ontwikkeling* op 2 april, 13 mei, 2 juli, 4 en 18 september, 13 oktober, 20 november, 8 december 2003 en 20 januari 2004. De vergadering van 20 november had de vorm van een intern seminarie open voor alle leden van de FRDO.

* Het benoemings - KB voor deze leden was nog niet ondertekend op 19 februari 2004.

3. Personen die meewerkten aan de voorbereiding van dit advies

Stemgerechtigde leden en hun vertegenwoordigers

- Professor Luc HENS (Vrije Universiteit Brussel, VUB), Voorzitter van de werkgroep
- M. Tom BAULER (Université libre de Bruxelles, ULB)
- Dhr Dirk CARREZ (Fedichem)
- Dhr Geert FREMOUT (VODO)
- Dhr Steven GEIRNAERT (Bond Beter Leefmilieu, BBL)
- Professeur Jacques KUMMER (Université libre de Bruxelles, ULB)
- Mme Edilma QUINTANA (Centre National de Coopération au Développement, CNCD)
- M. Pierre VANDENKERCKHOVE (AGORIA)
- Dhr Tom Willems (ACV)

Wetenschappelijke raadgevers

- Mme Marie-Paule KESTEMONT (Université catholique de Louvain, UCL)
- Mme Jacqueline MILLER (Université libre de Bruxelles, ULB)

Niet-stemgerechtigde leden en hun vertegenwoordigers

- M. Sébastien STORME (Federaal Planbureau)
- De heer Marc VAN HEUCKELOM (POD Wetenschapsbeleid)

Uitgenodigde experts

- M. Paul-Marie BOULANGER (Institut pour un développement durable, IDD)
- Dhr Bart DE RIDDER (Centrum voor duurzame ontwikkeling, CDO)
- M. Pierre-Yves THOMAS (Institut pour un développement durable, IDD)
- Dhr Jo VAN ASSCHE (Centrum voor duurzame ontwikkeling, CDO)

Secretariaat

- M. Marc DEPOORTERE, Wetenschappelijk medewerker
- Dhr Jan DE SMEDT, Secretaris