



Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO)

Advies over de kadertekst van de Nationale Strategie Duurzame Ontwikkeling

- Gevraagd door staatssecretaris voor Duurzame Ontwikkeling en Sociale Economie Els Van Weert
- Goedgekeurd door de Algemene Vergadering van de FRDO van 27 mei 2005¹
- Voorbereid door de werkgroep Strategieën voor duurzame ontwikkeling
- De oorspronkelijke taal van dit advies is het Nederlands

Krachtlijnen van het advies (zie bijlage 4)

Situering van het advies ²

- [a] Ons land heeft er zich tijdens de Wereldtop voor Duurzame Ontwikkeling in Johannesburg (2002) toe verbonden om tegen 2005 te beginnen met het implementeren van een nationale strategie duurzame ontwikkeling (NSDO). De federale ministerraad van 2 april 2004 droeg de toenmalige minister van Leefmilieu en Duurzame Ontwikkeling, Freya Van den Bossche, op een intergouvernementele werkgroep op te richten om de NSDO uit te werken. Na de verkiezingen van 2004 werd het proces verder gezet door staatssecretaris voor Duurzame Ontwikkeling en Sociale Economie Els Van Weert. Ze nam het initiatief voor een Interministeriële Conferentie Duurzame Ontwikkeling (IMCDO) ad hoc³, die op 15 maart 2005 vergaderde. Het overleg leidde tot een voorstel van aanpak, waarbij de ontwikkeling van een NSDO voor België zal gebeuren in 2 fasen.
- [b] In een eerste fase beslissen de leden van de IMCDO (ad hoc) in juli 2005 over een gemeenschappelijke kadertekst voor een NSDO, bekrachtigd door hun respectieve regeringen. Een ontwerp voor die kadertekst werd opgesteld door een intergouvernementele werkgroep samengesteld uit maximaal 4 vertegenwoordigers per lid van de IMCDO (de voorzitter niet meegerekend) en voorgezeten door een vertegenwoordiger van de Staatssecretaris voor Duurzame Ontwikkeling en Sociale Economie. In een tweede fase zal wat in de gemeenschappelijke kadertekst werd overeengekomen, door de leden van de IMCDO worden geconcretiseerd. De streefdatum voor de voltooiing hiervan is uiterlijk medio 2006.
- [c] Zowel de lokale overheden als de stakeholders werden betrokken bij het vermelde ontwerp van kadertekst. De verschillende regeringen hebben het ontwerp van kadertekst ter consultatie voorgelegd aan hun respectieve adviesraden. Zo ontving de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling per brief van 2 mei 2005 van de Staatssecretaris voor Duurzame Ontwikkeling en Sociale Economie een vraag om advies tegen 4 juni 2005.

Inhoud van het advies

Het proces: een gezamenlijk engagement vereist

¹ Advies goedgekeurd door alle aanwezige en vertegenwoordigde stemgerechtigde leden van de raad, met uitzondering van I.Chaput (Fedichem) en F.Schoonacker (SPE) die zich onthouden hebben

² De informatie in dit hoofdstuk komt uit de nota's "Aanpak NSDO" en "Historiek NSDO" die de Beleidscel van Staatssecretaris voor Duurzame Ontwikkeling en Sociale Economie Els Van Weert samen met de adviesvraag aan de FRDO bezorgd heeft

³ Ad hoc: de IMCDO is een niet formeel door het Overlegcomité erkende interministeriële conferentie



- [1] De FRDO vindt het belangrijk dat met deze kadertekst de NSDO op de sporen is gezet. De raad heeft reeds in verschillende adviezen gewezen op de noodzaak van een nationale strategie voor ons land.⁴ Die kan immers bijdragen tot een betere kennis van de toestand en trends inzake duurzame ontwikkeling en tot een betere coördinatie van het duurzame-ontwikkelingsbeleid in België. De verdeling van bevoegdheden inzake duurzame ontwikkeling tussen federale en gefedereerde entiteiten maakt het moeilijk zowel om een coherente visie te ontwikkelen en een coherent beleid te voeren als om internationaal voldoende gewicht in de schaal te leggen.⁵ Dit is noodzakelijk gezien de belangrijke uitdaging waar ons land voor staat, met name een aantal niet-duurzame trends om te buigen. Een NSDO kan bijdragen tot een oplossing, indien op de verschillende beleidsniveaus de regeringen in hun geheel zich duidelijk engageren voor deze strategie en ze deze politieke wil ook concreet vertalen in processen, beleidsmaatregelen en acties.
- [2] De FRDO vindt de ad hoc Interministeriële Conferentie voor Duurzame Ontwikkeling een belangrijk initiatief. Een NSDO kan immers enkel vorm krijgen indien het proces op politiek niveau adequaat gecoördineerd wordt. Voor de FRDO zijn deze institutionele en procedurale aspecten echter ondergeschikt aan de inhoudelijke keuzes: de betrokken niveaus dienen zelf uit te maken hoe ze verder op de meest efficiënte manier een nationale strategie beleidsmatig kunnen verankeren. De raad dringt er wel op aan zich te hoeden voor “over-institutionalisering” en te zware en tijdrovende procedures. Die zouden niet alleen wegen op de werkbaarheid van de NSDO, maar ook de communicatie ervan naar de bevolking bemoeilijken. Voor de maatschappelijke actoren en de burger gaat het immers niet om het niveau dat bevoegd is voor een strategie, maar wel om de concrete implicaties (opportunities, reglementering ...).
- [3] Verder meent de FRDO dat procedures, strategieën, plannen en instrumenten alleen niet volstaan om tot een beleidscoördinatie te komen: men dient er ook effectief gebruik van te maken om een toegevoegde waarde te creëren. “Daarom dient op de verschillende niveaus, politiek zowel als ambtelijk, de bereidheid te groeien om het beleid te coördineren, in plaats van zich te beperken tot het afbakenen van de eigen bevoegdheden en het verdedigen van dit territorium. In dit verband pleit de raad voor de toepassing van het “mutualiteitsprincipe”. Dit principe houdt in dat elk beleidsniveau er naar streeft zo te handelen dat het de efficiëntie van alle andere beleidsniveaus versterkt. Elk niveau evalueert niet alleen de realisatie van de eigen doelstellingen, maar ook de mate waarin het bijgedragen heeft tot het realiseren van de doelstellingen van andere niveaus.”⁶

Het concept: de ruime Europese en internationale strategie als leidraad

- [4] Wat de conceptuele benadering betreft, ziet de FRDO een aantal positieve punten in de ontwerp-kadertekst. Zo waardeert de raad dat het internationale, Europese en Belgische “acquis” inzake duurzame ontwikkeling als uitgangspunt geldt voor de ontwikkeling van de NSDO, en dat als criteria voor het beleid de vijf Rio-beginselen gelden die ook in de twee federale plannen gehanteerd werden. De overige Rio-principes (27 in totaal⁷) mogen evenmin uit het oog worden verloren.
- [5] De raad vindt het meer in het bijzonder een goede benadering om voor de NSDO gebruik te maken van de zes prioritaire thema's van de Europese strategie duurzame ontwikkeling (EUSDS) - thema's die ook het uitgangspunt vormen van het tweede federaal plan. Dit kan de continuïteit en de coherentie bevorderen met het beleid van de federale overheid, de Europese Unie en de andere Europese lidstaten. De raad wijst er echter op dat de EUSDS zich momenteel in een fase van herziening bevindt, wat een invloed kan hebben op thema's en prioriteiten. Verder is de EUSDS ruimer dan de zes thema's die in Göteborg vastgelegd werden (2001): zo zijn ook de externe dimensie van Göteborg (2002) en de Lissabon-strategie (2000) hier relevant.

⁴ FRDO 2002a06 van 16 april 2002 “Advies voor de wereldtop in Johannesburg”, FRDO 2002a22 van 15 oktober 2002 “Eerste advies in opvolging van de Wereldtop Duurzame Ontwikkeling in Johannesburg”, FRDO 2003a04 van 20 mei 2003 “Memorandum aan de nieuwe federale regering”, FRDO 2003a09 van 18 december 2003 “Advies over de verticale integratie van duurzame ontwikkeling en multilevel governance”, FRDO 2004a01 van 19 februari 2004 “Advies over het participatief opmaken van een instrumentenbord voor duurzame ontwikkeling voor België”, FRDO 2004a04 van 12 mei 2004 “Advies over het voorontwerp van het federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2004-2008”, FRDO 2005a01 van 3 februari 2005 “Advies voor de jaarlijkse evaluatie van het federale beleid duurzame ontwikkeling”

⁵ Cf FRDO 2003a09 van 18 december 2003, “Advies over de verticale integratie van duurzame ontwikkeling en multilevel governance”, §5

⁶ Cf idem, § 8

⁷ Zie bijlage 5



- [6] De FRDO meent dat de NSDO ook met deze beide processen rekening dient te houden om tot een betere integratie van het ecologische, het economische en het sociale aspect van duurzame ontwikkeling te komen, evenals tot een beter evenwicht tussen haar interne en externe dimensie. Enerzijds is het mondiale kader immers fundamenteel voor een duurzaam-ontwikkelingsbeleid. Anderzijds geeft de Lissabon-doelstelling om van de EU de meest competitieve kenniseconomie van de wereld te maken, mee vorm aan de economische dimensie van duurzame ontwikkeling die in de Göteborg-strategie wat onderbelicht is.
- [7] In zijn recente advies over de EUSDS⁸ wees de raad er op dat een daadwerkelijke coördinatie van de Lissabon- en Göteborg-processen nodig is voor een betere invulling en implementatie van de EUSDS: het gaat er om duidelijk te maken “welke thema’s beide processen gemeenschappelijk hebben, hoe die coherent aangepakt kunnen worden, wat de (potentiële) spanningsvelden zijn tussen beide processen, en welke keuzes op dit vlak moeten worden gemaakt.”
- [8] Dit is eveneens uitermate relevant voor de NSDO, zeker nu de nieuwe Lissabon-strategie ook nationale actieprogramma’s voorschrijft. De Nationale Strategie Duurzame Ontwikkeling moet ook voor deze aanpak een beleidskader bieden, en de inspanningen voor economische groei situeren in een context van duurzame ontwikkeling. De uiteindelijke doelstelling is te komen tot een maatschappij die zowel economisch, sociaal als ecologisch performant is, met een “eco-efficiënte” economie.
- [9] De FRDO meent dan ook dat het aangewezen is om de zes “verticale” thema’s van de EUSDS aan het “horizontale” thema te koppelen van “duurzame productie- en consumptiepatronen”, zoals de ontwerp-kadertekst tussen haakjes suggereert. De raad had in zijn advies over de EUSDS reeds voorgesteld om “Duurzame productie en consumptie” als transversale prioritaire doelstelling uit te werken binnen de zes bestaande thema’s.
- [10] De wijziging van productie- en consumptiepatronen is immers essentieel om tot een duurzame ontwikkeling op wereldschaal te komen⁹. “Duurzame productie- en consumptiepatronen” als horizontaal thema beklemtonen in de NSDO, kan tevens bijdragen tot de dematerialisatiestrategie: het ontkoppelen van economische groei enerzijds en het verbruik van natuurlijke hulpbronnen, de productie van afval en vervuiling anderzijds. De federale regering heeft er zich immers in het tweede federaal plan toe verbonden in overleg met de gewesten tegen 2007 een globale strategie op dit vlak uit te werken¹⁰.
- [11] Op dit vlak is dus reeds overleg gepland tussen federale en gefedereerde entiteiten, zoals dit ook plaatsvindt of plaatsgevonden heeft in het kader van het nationale klimaatplan, het nationale mobiliteitsplan, het nationaal actieplan sociale insluiting 2003-2005, het nationaal actieplan leefmilieu-gezondheid (NEHAP) en de nationale werkgelegenheidsconferentie. Dit betekent dat er reeds “nationale” initiatieven bestaan in alle zes prioritaire EUSDS-domeinen waar de NSDO gebruik van wil maken (armoede, vergrijzing, volksgezondheid, beheer natuurlijke hulpbronnen, beperking klimaatverandering, mobiliteit). De FRDO meent dat de nationale strategie, in een eerste stap, die bestaande inspanningen dient te inventariseren en de resultaten te evalueren¹¹. Hierbij is een coördinatie op het niveau van de verschillende regeringen belangrijk: de bij de vermelde nationale initiatieven betrokken regeringsleden zijn immers niet steeds dezelfde als de respectieve regeringsleden verantwoordelijk voor de NSDO.¹²

⁸ FRDO 2004a09 van 29 oktober, krachtlijn 3 en §§ 16 en volgende

⁹ Cf. Implementatieplan van Johannesburg (september 2002), III,14

¹⁰ § 31505

¹¹ De adviesraden die reeds geraadpleegd werden over die specifieke nationale initiatieven, kunnen hier een inbreng hebben

¹² De FRDO wees er reeds vroeger op dat verticale integratie makkelijker verloopt wanneer de horizontale integratie toeneemt: FRDO 2003a09 van 18 december 2003, “Advies over de verticale integratie van duurzame ontwikkeling en multilevel governance”, § 10



- [12] In een volgende stap zou elk beleidsniveau dan kunnen bekijken waar de eigen duurzame-ontwikkelingsstrategie lacunes vertoont die vanuit de bevoegdheden van andere niveaus ingevuld kunnen worden (de “missing links”). Zo heeft de raad in zijn advies over het voorontwerp van tweede federaal plan gewezen op de complementaire rol die de regio’s kunnen spelen in het beleid voor de acties 5 (landbouw), 7 (familiale zorg), 13 (gezondheidszorg), 20 (beheer Noordzee) en 30 (anders verplaatsen – mobiliteitsplannen). Omgekeerd dient het federale niveau vanuit zijn bevoegdheden de gewesten en gemeenschappen te ondersteunen bij de uitvoering van hun specifieke duurzame-ontwikkelingsinitiatieven. Er is hier ook een “kruisbestuiving” mogelijk van positieve initiatieven op de verschillende niveaus in het domein van duurzame ontwikkeling.
- [13] De raad meent dat een dergelijke praktische benadering, die maximaal gebruik maakt van bestaande documenten en benaderingen en die gebaseerd is op mogelijke synergieën, een voor de hand liggend vertrekpunt is voor een NSDO. Concrete thematisch afgebakende samenwerkingsinitiatieven en pilootprojecten waarbij verschillende bevoegdheidsniveaus betrokken zijn, kunnen de basis vormen voor een grootschaliger aanpak in een later stadium. Hierbij dient de nadruk te liggen op een betere beleidsoverschrijdende coördinatie, rekening houdend met de noden en specificiteiten van de verschillende betrokken partijen.

Een langetermijnvisie met een concrete invulling

- [14] De FRDO wenst hierbij evenwel te beklemtonen dat het een gemiste kans zou zijn indien de NSDO zich in deze benadering zou beperken tot het louter samenbrengen van de plannen en strategieën van de respectieve beleidsniveaus. Er is een synthese nodig van de bestaande initiatieven, vanuit een globale visie die verder reikt dan het traditionele vierjarenperspectief. Zonder dergelijke langetermijnvisie is geen coherent actieprogramma op korte termijn mogelijk. De raad onderschrijft dan ook de stelling in de ontwerp-kadertekst dat “een NSDO voor België een langetermijnperspectief moet bieden”. In zijn advies over het voorontwerp van tweede federaal plan betreurde de raad het ontbreken van een toekomstperspectief op lange en middellange termijn, omdat dit noodzakelijk is om acties inzake duurzame ontwikkeling te kaderen, vorm te geven en prioriteiten vast te leggen. De raad pleitte er toen reeds voor een geïntegreerde benadering van de huidige toestand en een overkoepelende langetermijnvisie als uitgangspunt te nemen voor een nationale strategie duurzame ontwikkeling.¹³
- [15] Vanuit een dergelijke visie kan men een ommekeer in het beleid realiseren en een “transitiemanagement” voeren: er is immers een langetermijnvisie nodig om de stap naar duurzame ontwikkeling te kunnen operationaliseren. Om niet-duurzame trends om te kunnen buigen, dient een duurzame-ontwikkelingsbeleid rekening te houden met economische, sociale en ecologische projecties voor periodes van 10, 20, 30 tot 50 jaar en meer, afhankelijk van de specifieke problematieken.¹⁴
- [16] De FRDO meent dan ook dat de uitwerking van de NSDO een mooie gelegenheid vormt om op een doelgerichte manier over toekomstverkenningen na te denken en scenario’s te onderzoeken. Onder meer de federale rapporten en de “Working papers” van de Task Force Duurzame Ontwikkeling van het Planbureau vormen op dit vlak belangrijke informatiebronnen. Zo zou de NSDO zich kunnen profileren vanuit de toekomstscenario’s die de federale rapporten schetsten op basis van de wereldvisies in verband met duurzame ontwikkeling (“benutten, beheren en omvormen” in het tweede rapport). Op het niveau van de gefedereerde entiteiten werden vergelijkbare initiatieven ondernomen (bv. MIRA-S, ViWTA-oefeningen).
- [17] De ontwerp-kadertekst koppelt het langetermijnperspectief aan “een aantal concrete maatregelen die op korte termijn kunnen worden gerealiseerd.” De raad vindt dit een goed uitgangspunt: DO houdt noodzakerlijkerwijs een langetermijnvisie in, maar die dient vertaald te worden naar de realiteit van vandaag en dus ook kortetermijnacties in te houden. Het gevaar bestaat immers dat in een langetermijnperspectief het beleid beperkt blijft tot het formuleren van intenties en principes. De raad wees er zowel in zijn advies over de federale als over de Europese strategie op dat “langetermijn” niet mag leiden tot het “op de lange baan schuiven” van maatregelen. .
- [18] De ontwerp-kadertekst stelt in dit verband terecht dat duurzame ontwikkeling “als allesomvattend beleidsconcept de afgelopen decennia een opgang kende, maar echter nog niet in alle beleidsvorming is doorgedrongen”. Duurzame ontwikkeling is inderdaad als concept ingeschreven in regeerakkoorden en –verklaringen, maar waar het op aan komt is dat de NSDO voor de regeringen en administraties effectief

¹³ FRDO 2004a04, §40

¹⁴ FRDO 2005a01 van 3 februari 2005 “Advies voor de jaarlijkse evaluatie van het federale beleid duurzame ontwikkeling”, § 16



een referentie vormt, en niet enkel voor de minister of beleidsverantwoordelijke die duurzame ontwikkeling in zijn of haar bevoegdheidspakket heeft.

- [19] Al te vaak stelt men immers vast dat een duurzame-ontwikkelingsbeleid beperkt blijft tot algemene principes en doelstellingen. De overgang van discours naar actie, van objectieven naar maatregelen blijkt geen evidentie.¹⁵ Toch is die stap noodzakelijk, indien het beleid niet beperkt wil blijven tot het formuleren van intenties. Er is dan ook meer aandacht nodig voor de instrumenten die het beleid vorm geven, zowel de juridische, economische als sociale. Naast instrumenten dienen ook middelen, verantwoordelijkheden en termijnen vastgelegd te worden. In duurzame-ontwikkelingsinitiatieven ontbreekt frequent een indicatie van het budget en de mankracht die nodig is voor de implementatie van acties, van verantwoordelijkheden voor de uitvoering van die acties en van een tijdsschema voor de implementatie ervan. Er moet ook voldoende aandacht gaan naar de opvolging van acties en de monitoring van het proces.
- [20] De FRDO vraagt dat de NSDO duidelijke en concrete afspraken vastlegt op dit vlak. De kadertekst dient een gedetailleerde planning en tijdsschema te bevatten van wat wanneer zal worden opgeleverd, zowel waar het gaat om de nationale indicatorenset, de geselecteerde samenwerkingsinitiatieven als de raadpleging van stakeholders en doelgroepen. Zo hoort de streefdatum voor de afronding van de finale “tweede fase” van de NSDO, die vermeld staat in de nota van aanpak NSDO van de Staatssecretaris Duurzame Ontwikkeling, ook vermeld te worden in de kadertekst. In die tweede fase dienen ook verantwoordelijkheden en middelen (budget, mankracht) voor initiatieven in het kader van de NSDO precies vermeld te zijn.

Indicatoren: een nationaal instrumentenbord duurzame ontwikkeling

- [21] Om een gefundeerd beleid te kunnen voeren, zijn meetinstrumenten nodig. We gebruiken indicatoren om de feitelijke situatie in te schatten, niet-duurzame trends te identificeren, het beleid te evalueren, toekomstscenario's uit te werken en de impact van maatregelen te voorspellen (effectbeoordeling). Indicatoren vormen ook een belangrijk communicatie-instrument. De FRDO heeft in voorbije adviezen steeds de noodzaak onderstreept van een nationaal instrumentenbord voor duurzame ontwikkeling, zoals dat reeds in enkele van onze buurlanden bestaat.¹⁶
- [22] Bij de uitwerking van een dergelijke nationale indicatorenset is het nuttig rekening te houden met wat op Europees vlak gebeurt, vooral gezien de NSDO vertrekt vanuit de thema's van de Europese strategie Duurzame Ontwikkeling. Een internationale werkgroep binnen Eurostat heeft een lijst van indicatoren voor duurzame ontwikkeling (SDI) opgesteld in het kader van de EUSDS-review, en een aantal aanbevelingen geformuleerd in dit verband.¹⁷ De FRDO stelde in zijn recent advies over de EUSDS-review dat het om een interessant initiatief gaat, ook omdat dit project aandacht heeft voor de wisselwerkingen tussen de indicatoren, wat van groot belang is om tot een beleidsintegratie te komen op het vlak van duurzame ontwikkeling.¹⁸
- [23] Dit betekent echter niet dat de “Europese” indicatorenset de enige inspiratiebron vormt voor een nationaal instrumentenbord in België. Bij het opstellen ervan is naast de “top-down”-inbreng vanuit het internationale niveau ook een “bottom-up”-benadering nodig, waarbij rekening gehouden wordt met de noden en verwachtingen van zowel de verschillende beleidsniveaus in ons land, de lokale actoren als de stakeholders. Dit mag echter niet leiden tot een wildgroei van indicatoren die vergelijkingen onmogelijk maakt.

¹⁵ Cf. advies voorontwerp tweede plan (2004a04, §§ 61 en volgende). Dit is ook de mening van I. Niestroy in haar vergelijkende studie van duurzame-ontwikkelingsstrategieën in een aantal Europese landen (“Sustaining sustainability”, december 2004, p 8 country analysis Belgium): “*In general it is said that objectives are fairly easy to agree upon, but battles start when it comes to measures*”

¹⁶ Advies over het participatief opmaken van een instrumentenbord voor duurzame ontwikkeling voor België (2004a01 § 3), Memorandum aan de nieuwe federale regering (2003a04, § 28), Advies over het voorontwerp van tweede federaal plan (2004a04 § 70)

¹⁷ Zie hier SEC (2005) 161 van 9/2/2005: Communication from Mr Almunia to the members of the Commission: Sustainable Development Indicators to monitor the implementation of the EU Sustainable development Strategy

¹⁸ FRDO 2004a09 § 36



- [24] De FRDO waardeert dan ook dat de ontwerp-kadertekst “de ontwikkeling van een indicatorenset op participatieve wijze” als een prioritaire component van de NSDO ziet, en dat de interministeriële conferentie hierbij onder meer van zijn advies terzake¹⁹ gebruik zou maken. De raad verwijst dan ook naar dit advies waar het gaat om voorstellen voor de uitwerking van dit nationale instrumentenbord voor duurzame ontwikkeling. De FRDO zal in het najaar trouwens een seminarie organiseren over indicatoren voor duurzame ontwikkeling, waarbij het nationale instrumentenbord duurzame ontwikkeling en de mogelijke inbreng van de stakeholders²⁰ daarbij ook aan bod zal komen.

Een ruim draagvlak creëren

- [25] De ontwerp-kadertekst verwijst in 12bis naar de parlementaire betrokkenheid bij de NSDO. De FRDO meent inderdaad dat de verschillende parlementen in ons land bij de reflectie over de nationale strategie en langetermijnsce­nario’s voor duurzame ontwikkeling een belangrijke rol kunnen spelen. In het eerste federaal plan was reeds het voorstel opgenomen om jaarlijks een parlementair debat te wijden aan “de toekomstverkenning op het vlak van duurzame ontwikkeling”²¹. In de praktijk is daar echter weinig van gerealiseerd. Daarom vraagt de raad, conform zijn vroegere adviezen²², dat de verschillende parlementen in ons land dit debat zouden voeren, de uitwerking van de NSDO actief zouden opvolgen, en dat de regeringen deze strategie (vermits die verder dient te reiken dan de regeertermijnen), politiek zouden laten goedkeuren in de betrokken parlementen.²³
- [26] Participatie is een belangrijk beginsel van duurzame ontwikkeling. Het houdt in dat de burger en zijn organisaties (de stakeholders) betrokken worden bij en deelnemen aan het beleid duurzame ontwikkeling. De FRDO waardeert dan ook dat de civiele maatschappij niet over het hoofd wordt gezien in de ontwerp-kadertekst voor de NSDO. Hij ondersteunt hierbij het idee van een mede-verantwoordelijkheid van de maatschappelijke actoren via het sluiten van partnerschappen tussen de overheid en één of meerdere stakeholders. Voorbeelden zijn hier de coördinatie-initiatieven op het vlak van mobiliteit per economische activiteitszone en het stimuleren van rationeel energieverbruik van de huishoudens.
- [27] Wat de specifieke organisatie van de participatie betreft, vindt de FRDO het een goed idee om zowel het georganiseerde middenveld als de grote sociale groepen van Agenda 21 te betrekken. De raad zou het evenwel nuttig vinden dat de adviesraden niet alleen in de eerste, maar bij voorkeur ook in de tweede fase geraadpleegd worden over het - dan meer uitgewerkt - ontwerp van NSDO. De ontwerp-kadertekst die nu ter consultatie voorligt, bevat immers enkel de grote lijnen van aanpak en concept, en algemene doelstellingen. De FRDO kan daarover dan ook moeilijk een omvattend en diepgaand advies uitbrengen, ook gezien de beperkte tijd die hij hiervoor ter beschikking gekregen heeft.
- [28] Een dergelijk advies “ten gronde”, waarvoor de raden over voldoende tijd kan beschikken, lijkt zeker te verantwoorden vanuit het belang van een nationale strategie, die een mijlpaal moet vormen voor het duurzame ontwikkelingsbeleid van ons land. De FRDO meent dat het nuttig zou kunnen zijn dat de adviesraden die nu elk apart op vraag van hun eigen beleidsniveau advies uitbrengen, voor een eventueel tweede fase-advies samen bekijken of ook op dit vlak een “nationale” samenwerking mogelijk is.
- [29] Verder meent de FRDO dat men niet-gespecialiseerde organisaties en de ruime bevolking beter kan consulteren over specifieke thema’s en concrete items dan over een document dat betrekking heeft op meta-benaderingen, institutionele omkadering en strategieën. Zo zou een beperkter maar intensiever raadpleging, in een eerste, oriënterende fase, wellicht nuttiger zijn om een duidelijker beeld te krijgen van de prioriteiten van de bevolking inzake thema’s van de NSDO, om daar bij de uitwerking van de strategie

¹⁹ Advies over het participatief opmaken van een instrumentenbord voor duurzame ontwikkeling voor België (2004a01 van 19 februari 2004)

²⁰ we verwijzen hier naar FRDO-advies 2004a01 van 19 februari 2004, waarin onder meer gewezen wordt op een aantal bestaande initiatieven op dit vlak (§ 2 ...)

²¹ § 773 Federaal Plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004

²² Advies over de verticale integratie van duurzame ontwikkeling en multilevel governance” (2003a09 § 29) en over het voorontwerp van federaal plan 2004-2008 (2004a04 § 85)

²³ Het Federale Parlement heeft er zich in een resolutie (doc 50 1894/007) trouwens toe verbonden een actievere rol te spelen in het duurzame-ontwikkelingsbeleid (cf. tweede plan § 4306)



dan rekening mee te houden.²⁴ De ontwerptekst in zijn huidige vorm blijft te vaag over de doelstellingen en het proces van de consultatie. Het zou bijvoorbeeld nuttig zijn te verduidelijken in welke mate de raadpleging van diverse doelgroepen gericht is op een kwaliteitsverbetering van de voorgelegde tekst, of op een draagvlakverbreding voor het initiatief als zodanig. De FRDO verwijst in dit verband naar zijn advies over de noodzaak van een consultatiestrategie van 20 mei 2003.²⁵

- [30] Communicatie over duurzame ontwikkeling naar ruime publieksgroepen gebeurt nog te vaak op het meta-niveau van plannen, strategieën en concepten. Het is ook in het kader van een nationale strategie belangrijk duurzame ontwikkeling concreet te maken als een project van leven, werken, wonen, consumeren, ons verplaatsen ... dat tot doel heeft de levenskwaliteit van onze en de volgende generaties te vrijwaren en te vergroten. Voorbeeldprojecten en *best practices* zijn hier nuttig als vertrekpunt, net als verwijzingen naar de leefwereld van de burger. In communicatie-, sensibilisering- en educatie-initiatieven dient men ook duidelijk te maken voor welke keuzes we staan in onze maatschappij, onder meer door verschillende mogelijke alternatieven te schetsen.
- [31] Zowel de conferenties van Rio (1992) als Johannesburg (2002) onderstreepten het belang van educatie als motor voor duurzame ontwikkeling. Men mag het culturele aspect inderdaad niet verwaarlozen: cultuurgebonden waarden, attitudes en gedragingen, en de overdracht ervan via educatie, vormen een cruciale factor om tot een duurzame ontwikkeling te komen. Dit is ook het uitgangspunt van het "UN Decade of education for sustainable development 2005-2014", dat dit jaar van start is gegaan.²⁶ De FRDO meent dat het een goed idee is om zich ook in die internationale ontwikkeling in te schakelen door "educatie" als een horizontaal/transversaal thema op te nemen in de nationale strategie, naast "duurzame productie- en consumptiepatronen" (zie § 9). De ontwerp-kadertekst vermeldt dit tussen haakjes in § 7, en voegt er als derde horizontaal thema "gender-gelijkheid" aan toe.²⁷ De raad meent dat die laatste invalshoek in de Belgische context best verbreed kan worden tot een gelijke-kansenbenadering.
- [32] De FRDO vindt het tenslotte een goed idee om een "peer review" te organiseren voor de nationale strategie, mits dit op een efficiënte en hanteerbare manier gebeurt. Dit kan inderdaad nuttige informatie aanreiken voor de uitwerking van de NSDO, vanuit een vergelijking van het geheel van bestaande initiatieven op het vlak van duurzame ontwikkeling in ons land (strategieën, processen, plannen, rapporten ...) met de aanpak in andere landen. Vanuit de specifiek Belgische situatie zou vooral een benchmarking met andere federale staten nuttige informatie kunnen opleveren. De raad wijst er op dat deze "peer review" gebruik kan maken van recente vergelijkende studies van de EEAC²⁸, van de Europese Commissie²⁹ en van de SNDD in Frankrijk.

²⁴ Ook de voorbije consultaties op federaal of regionaal vlak, en de enquêtes naar een draagvlak duurzame ontwikkeling die de FRDO de afgelopen jaren liet uitvoeren, kunnen hier nuttige informatie opleveren (de resultaten van de derde draagvlakenquête worden binnenkort gepubliceerd). Op die manier vermijdt men "dubbel gebruik" en een overbevraging van de burger.

²⁵ FRDO 2003a05 van 20 mei 2003, "Advies over de noodzaak van een consultatiestrategie en aanbevelingen voor de consultatie over het 2^e federaal plan inzake duurzame ontwikkeling", § 17

²⁶ Georganiseerd door UNESCO: zie www.unesco.org

²⁷ Deze drie horizontale thema's die de NSDO-ontwerpkadertekst voorstelt, werden als transversale thema's weerhouden door de CSD 11 in zijn werkprogramma 2004-2017

²⁸ Ingeborg Niestroy, "Sustaining sustainability" december 2004

²⁹ "National Sustainable Development Strategies in the European Union" (april 2004)



Bijlage 1. Aantal aanwezige en vertegenwoordigde stemgerechtigde leden op de algemene vergadering van 27 mei 2005 voor dit advies

- 2 van de 4 voor- en ondervoorzitters:
dhr R. Verheyen, Mme A. Panneels
- 4 van de 6 vertegenwoordigers van de niet-gouvernementele organisaties voor milieubescherming:
Mevr. V. Kochuyt (Birdlife Belgium), Dhr W. Trio (Greenpeace), Dhr J. Turf (Bond Beter Leefmilieu, BBL), Mme M. Fourny (Inter-Environnement Wallonie)
- 4 van de 6 vertegenwoordigers van de niet-gouvernementele organisaties voor ontwikkelingssamenwerking:
Mme B. Gloire (Oxfam-Solidarité), Dhr G. Fremout (Vlaams Overleg Duurzame Ontwikkeling, VODO), Dhr B. Van den Berghe (11.11.11), M. J-M. Swalens (ACODEV)
- 1 van de 2 vertegenwoordigers van de niet-gouvernementele organisaties die de belangen van verbruikers verdedigen:
Mme C. Rousseau (CRIOC)
- 4 van de 6 vertegenwoordigers van de werknemersorganisaties:
M. J. Decrop (Confédération des Syndicats Chrétiens de Belgique, CSC), Mme I. Dekelper (CGSLB), Dhr F. Maes (ABVV), M. D. Van Daele (FGTB)
- 4 van de 6 vertegenwoordigers van de werkgeversorganisaties:
Mme I. Chaput (Federatie van de Chemische Industrie van België, Fedichem), M. A. Deplae (Union des classes moyennes), Dhr P. Vanden Abeele (Unie van Zelfstandige Ondernemers, UNIZO), Mevr C. Ven (Verbond van Belgische Ondernemingen, VBO)
- 1 van de 2 vertegenwoordigers van de energieproducenten:
dhr F. Schoonacker (Samenwerkende Vennootschap voor Productie van Elektriciteit, SPE)
- de 6 vertegenwoordigers van de wetenschappelijke milieus:
Prof. M. Carnol (Université de Liège, ULg), Prof. L. Hens (Vrije Universiteit Brussel, VUB), Prof. L. Lavrysen (Universiteit Gent, UG), Prof. J-P. van Ypersele (Université Catholique de Louvain, UCL), Prof. H. Verschure (Katholieke Universiteit Leuven, KULeuven), Prof. E. Zaccà (Université Libre de Bruxelles, ULB)

Totaal: 26 van de 38 stemgerechtigde leden

Opmerking: de namen van de personen die nog niet benoemd zijn als lid van de raad, staan cursief vermeld

Bijlage 2. Vergaderingen voor de voorbereiding van dit advies

De werkgroep *Strategieën voor duurzame ontwikkeling* vergaderde op 11 en 18 mei 2005 om dit advies voor te bereiden.

Bijlage 3. Deelnemers aan de voorbereiding van dit advies

Stemgerechtigde leden en hun vertegenwoordigers

De heer Kris BACHUS (HIVA-KUL)
M. Tom BAULER (ULB)
Mme Isabelle CHAPUT (FEDICHEM)
M. Jehan DECROP (CSC)
Mme Anne DE VLAMINCK (IEW)
De heer Geert FREMOUT (VODO),
De heer Fré MAES (ABVV)
Mme Anne PANNEELS (FGTB)
Mme Edilma QUINTANA (CNCD),
De heer Edward ROOSENS (VBO)
De heer Jan TURF (BBL)

Secretariaat

Jan DE SMEDT, Koen MOERMAN



Bijlage 4. Krachtlijnen van het advies³⁰

- [1] De FRDO meent dat een nationale strategie duurzame ontwikkeling kan bijdragen tot de coherentie van het duurzame-ontwikkelingsbeleid in ons land, indien de verschillende beleidsniveaus zich duidelijk engageren voor deze strategie en ze deze politieke wil ook concreet vertalen in processen, beleidsmaatregelen en acties.
- [2] De FRDO vindt de (ad hoc) interministeriële Conferentie voor Duurzame Ontwikkeling een belangrijk initiatief, maar laat het verder aan de betrokken niveaus zelf over om op de meest efficiënte manier een nationale strategie beleidsmatig te verankeren. De raad dringt er wel op aan zich hierbij te hoeden voor “over-institutionalisering” en te zware en tijdrovende procedures.
- [3] De FRDO waardeert dat het internationale, Europese en Belgische “acquis” inzake duurzame ontwikkeling als uitgangspunt geldt voor de ontwikkeling van de NSDO, waarbij onder meer de zes prioritaire thema’s van de Europese strategie duurzame ontwikkeling (EUSDS) overgenomen worden.
- [4] De NSDO dient ook met andere aspecten van de EUSDS rekening te houden, zoals de externe dimensie van Göteborg en de Lissabon-strategie, om tot een beter evenwicht tussen haar interne en externe dimensie te komen, en tot een betere integratie van het ecologische, het economische en het sociale aspect van duurzame ontwikkeling.
- [5] De raad vindt het immers belangrijk dat inspanningen voor economische groei in een context van duurzame ontwikkeling geplaatst worden. De FRDO onderschrijft daarom het idee de zes “verticale” thema’s van de EUSDS aan het “horizontale” thema te koppelen van “duurzame productie- en consumptiepatronen”. Ook het tweede voorgestelde horizontale thema, “educatie”, is relevant, gezien cultuur en de overdracht ervan cruciaal is om tot duurzame ontwikkeling te komen. De derde invalshoek, “gendergelijkheid” kan in de Belgische context best verbreed worden tot een gelijkheidsbenadering.
- [6] In elk van de zes “EUSDS”-domeinen is er reeds overleg (gepland) tussen federale en gefedereerde entiteiten. De FRDO meent dat de nationale strategie, in een eerste stap, die bestaande inspanningen dient te inventariseren en de resultaten te evalueren.
- [7] In een volgende stap zou elk beleidsniveau dan kunnen bekijken waar de eigen duurzame-ontwikkelingsstrategie lacunes vertoont die vanuit de bevoegdheden van andere niveaus ingevuld kunnen worden (een benadering van “missing links” en mogelijke synergieën).
- [8] De NSDO mag echter niet beperkt blijven tot het louter samenbrengen van diverse bestaande plannen en strategieën: er is een synthese nodig vanuit een overkoepelende langetermijnvisie om een ommekeer in het beleid te realiseren en niet-duurzame trends om te buigen.
- [9] Die langetermijnvisie dient voldoende vertaald te worden naar de concrete realiteit, waarbij aandacht nodig is voor de instrumenten die het beleid vorm geven, en middelen, verantwoordelijkheden, termijnen en monitoringprocedures vastgelegd worden. Om het beleid efficiënt te kunnen sturen en meten is een nationaal instrumentenbord van indicatoren voor duurzame ontwikkeling noodzakelijk.
- [10] De FRDO waardeert dat de ontwerptekst aandacht heeft voor een participatie van de civiele maatschappij bij het opstellen van de nationale strategie, en voor de medeverantwoordelijkheid van de actoren via partnerschappen tussen de overheid en één of meerdere stakeholders. De raad vindt echter dat de doelstellingen, de inhoud en het proces van de consultatie verduidelijkt moeten worden. Verder zou het nuttig zijn de adviesraden ook bij voorkeur in een volgende fase te raadplegen over een meer uitgewerkt ontwerp van NSDO. Hierbij kunnen de raden van de verschillende niveaus overleggen over een “nationale” samenwerking voor een advies.

³⁰ Het gaat hier om een samenvatting van het advies door de werkgroep Strategieën voor duurzame ontwikkeling, die opgesteld is na de Algemene Vergadering van 27/5 en daar dus niet ter goedkeuring kon voorgelegd worden



Bijlage 5. De 27 principes van de Verklaring van Rio de Janeiro inzake milieu en ontwikkeling (juni 1992)

1. Human beings are at the centre of concerns for sustainable development. They are entitled to a healthy and productive life in harmony with nature.
2. States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental and developmental policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction.
3. The right to development must be fulfilled so as to equitably meet developmental and environmental needs of present and future generations.
4. In order to achieve sustainable development, environmental protection shall constitute an integral part of the development process and cannot be considered in isolation from it.
5. All States and all people shall cooperate in the essential task of eradicating poverty as an indispensable requirement for sustainable development, in order to decrease the disparities in standards of living and better meet the needs of the majority of the people of the world.
6. The special situation and needs of developing countries, particularly the least developed and those most environmentally vulnerable, shall be given special priority. International actions in the field of environment and development should also address the interests and needs of all countries.
7. States shall cooperate in a spirit of global partnership to conserve, protect and restore the health and integrity of the Earth's ecosystem. In view of the different contributions to global environmental degradation, States have common but differentiated responsibilities. The developed countries acknowledge the responsibility that they bear in the international pursuit to sustainable development in view of the pressures their societies place on the global environment and of the technologies and financial resources they command.
8. To achieve sustainable development and a higher quality of life for all people, States should reduce and eliminate unsustainable patterns of production and consumption and promote appropriate demographic policies.
9. States should cooperate to strengthen endogenous capacity-building for sustainable development by improving scientific understanding through exchanges of scientific and technological knowledge, and by enhancing the development, adaptation, diffusion and transfer of technologies, including new and innovative technologies.
10. Environmental issues are best handled with participation of all concerned citizens, at the relevant level. At the national level, each individual shall have appropriate access to information concerning the environment that is held by public authorities, including information on hazardous materials and activities in their communities, and the opportunity to participate in decision-making processes. States shall facilitate and encourage public awareness and participation by making information widely available. Effective access to judicial and administrative proceedings, including redress and remedy, shall be provided.
11. States shall enact effective environmental legislation. Environmental standards, management objectives and priorities should reflect the environmental and development context to which they apply. Standards applied by some countries may be inappropriate and of unwarranted economic and social cost to other countries, in particular developing countries.
12. States should cooperate to promote a supportive and open international economic system that would lead to economic growth and sustainable development in all countries, to better address the problems of environmental degradation. Trade policy measures for environmental purposes should not constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination or a disguised restriction on international trade. Unilateral actions to deal with environmental challenges outside the jurisdiction of the importing country should be avoided. Environmental measures addressing transboundary or global environmental problems should, as far as possible, be based on an international consensus.
13. States shall develop national law regarding liability and compensation for the victims of pollution and other environmental damage. States shall also cooperate in an expeditious and more determined manner to develop further international law regarding liability and compensation for adverse effects of environmental damage caused by activities within their jurisdiction or control to areas beyond their jurisdiction.
14. States should effectively cooperate to discourage or prevent the relocation and transfer to other States of any activities and substances that cause severe environmental degradation or are found to be harmful to human health.
15. In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation.
16. National authorities should endeavour to promote the internalization of environmental costs and the use of economic instruments, taking into account the approach that the polluter should, in principle, bear the cost of pollution, with due regard to the public interest and without distorting international trade and investment.
17. Environmental impact assessment, as a national instrument, shall be undertaken for proposed activities that are likely to have a significant adverse impact on the environment and are subject to a decision of a competent national authority.
18. States shall immediately notify other States of any natural disasters or other emergencies that are likely to produce sudden harmful effects on the environment of those States. Every effort shall be made by the international community to help States so afflicted.
19. States shall provide prior and timely notification and relevant information to potentially affected States on activities that may have a significant adverse transboundary environmental effect and shall consult with those States at an early stage and in good faith.
20. Women have a vital role in environmental management and development. Their full participation is therefore essential to achieve sustainable development.
21. The creativity, ideals and courage of the youth of the world should be mobilized to forge a global partnership in order to achieve sustainable development and ensure a better future for all.
22. Indigenous people and their communities and other local communities have a vital role in environmental management and development because of their knowledge and traditional practices. States should recognize and duly support their identity, culture and interests and enable their effective participation in the achievement of sustainable development.
23. The environment and natural resources of people under oppression, domination and occupation shall be protected.
24. Warfare is inherently destructive of sustainable development. States shall therefore respect international law providing protection for the environment in times of armed conflict and cooperate in its further development, as necessary.
25. Peace, development and environmental protection are interdependent and indivisible.
26. States shall resolve all their environmental disputes peacefully and by appropriate means in accordance with the Charter of the United Nations.
27. States and people shall cooperate in good faith and in a spirit of partnership in the fulfilment of the principles embodied in this Declaration and in the further development of international law in the field of sustainable development.