



Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO)

Advies over de oriëntatienota voor het derde federaal plan duurzame ontwikkeling

- **Gevraagd door Staatssecretaris voor Duurzame Ontwikkeling Els Van Weert**
- **Goedgekeurd door de Algemene Vergadering van de FRDO van 22 september 2006**
- **Vorbereid door de werkgroep Strategieën voor duurzame ontwikkeling**
- **De oorspronkelijke taal van dit advies is het Nederlands**

Inhoud

Situering van het advies p 2

Vragen en aanbevelingen in verband met het derde federale plan duurzame ontwikkeling p 2

Bijlagen p 6



Situering van het advies

- [a] De vierjaarlijkse federale plannen vormen de hoeksteen van het federale beleid duurzame ontwikkeling in ons land. Terwijl het tweede federaal plan duurzame ontwikkeling nog volop in uitvoering is (het plan loopt tot 31 december 2008), bereidt de overheid nu reeds het derde plan voor. Dit plan wordt pas van kracht op 1 januari 2009, maar rekening houdend met de termijnen voor raadpleging, goedkeuring en publicatie, dient het voorontwerp ervan immers reeds in oktober 2007 klaar te zijn.
- [b] In een eerste stap publiceerde de Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling (ICDO) in juni 2006 een voorlopige oriëntatienota voor het voorontwerp van het derde federaal plan ("Hoe zal het plan eruitzien? Hoe het plan opbouwen?"). In een brief van 19 juli 2006 vroeg de staatssecretaris voor Duurzame Ontwikkeling de FRDO om advies over deze oriëntatienota. Dit advies vormt een inbreng voor de definitieve oriëntatienota, die eind september 2006 door de ICDO-vergadering dient goedgekeurd.

Vragen en aanbevelingen in verband met het derde federale plan duurzame ontwikkeling

- [1] De FRDO waardeert dat hij reeds in dit stadium van de voorbereiding van het derde plan geraadpleegd wordt. Wanneer de raad vroeger in het proces betrokken is dan in de fase van het voorontwerp van plan, kan hij immers ook een bijdrage leveren op het vlak van conceptuele aspecten en de globale aanpak.¹
- [2] De oriëntatienota is een eerste aanzet, en vormt nog geen globaal voorstel voor de aanpak en inhoud van het derde federaal plan. Het advies van de FRDO over de nota beperkt zich dan ook tot een aantal vragen en bedenkingen, waarbij de raad tevens enkele aandachtspunten vermeldt die hij in vroegere adviezen beklemtoond heeft. De FRDO meent dat het nuttig zou zijn dat hij ook in een volgend stadium van voorbereiding van het derde federaal plan duurzame ontwikkeling een bijdrage levert, via een advies of een andere vorm van participatie. In dit kader is de FRDO ook bereid met de overheid te overleggen over een luik "vrijwillige engagementen van het maatschappelijke middenveld" in het plan.²
- [3] De FRDO vindt het positief dat de oriëntatienota de Europese Strategie duurzame ontwikkeling (EUSDS) als "werkbasis" voor het derde federaal plan duurzame ontwikkeling (FPDO) noemt. Dit zorgt voor integratie met het Europese beleid en voor een continuïteit ten opzichte van het vorige plan. De raad vraagt hierbij de economische en internationale dimensie van duurzame ontwikkeling beter te integreren in het nieuwe FPDO.
- [4] Vanuit eenzelfde oogpunt van continuïteit beaamt de FRDO dat het nuttig is om in het eerste deel van het nieuwe FPDO een overzicht te geven van de twee vorige plannen, met verduidelijking van welke acties al dan niet uitgevoerd zijn en verder uitgevoerd zullen worden. De raad vindt trouwens dat de oriëntatienota een correcte globale evaluatie maakt van de twee eerste plannen.

¹ "cf FRDO 2006a07 Advies voor de tweede jaarlijkse evaluatie van het beleid Duurzame Ontwikkeling" § 15

² Cf. oriëntatienota voetnoot 2 en adviesvraag van 19 juli 2006



- [5] De oriëntatienota vermeldt “bestaande federale plannen”³ als andere werkbasis voor het derde FPDO. Bedoeling is deze plannen met elkaar te verbinden in een duurzame-ontwikkelingskader. De FRDO vindt dit een goede benadering, die kan bijdragen tot een betere vertaling en een ruimer “ownership” van de duurzame-ontwikkelingsvisie in het beleid.
- [6] De raad wijst er evenwel op dat het hier om een zeer ambitieus project gaat, vooral omdat de sectorale plannen niet steeds dezelfde richting uitgaan. Het gaat om een noodzakelijke maar moeilijke oefening, die stapsgewijs zal moeten verlopen en die wellicht niet kan afgerond worden binnen de looptijd van het derde FPDO. Er zal zelfs voor een stappenbenadering voldoende engagement in de administratie en de politieke wereld nodig zijn om die aanpak te doen slagen, evenals een aanzienlijke investering in middelen en *capacity building*.⁴
- [7] Het gevaar bestaat bovendien dat diverse bestaande federale plannen bijeengebracht worden onder de noemer “duurzame ontwikkeling”, zonder effectieve integratie, zoals in het tweede FPDO het geval was. Het komt er dan ook op aan lessen te trekken uit het verleden en ervoor te zorgen dat het derde FPDO op dat vlak een meerwaarde biedt.

Een plan met een visie op lange termijn

- [8] Hoe kan men vermijden dat het derde FPDO geen integratie maar een loutere inventaris vormt van bestaande federale deelplannen? Door deze deelplannen en acties te benaderen vanuit een langetermijnvisie op een duurzame ontwikkeling van ons land en een analyse van de niet-duurzame trends, stelde de FRDO in zijn advies over het voorontwerp van tweede plan.⁵ De raad vindt de vermelding in de oriëntatienota dan ook positief dat het derde FPDO langetermijndoelstellingen zou aanhalen of uitwerken voor de deelplannen en acties. Dit kan er tevens toe bijdragen dat het derde FPDO een andere “scope” krijgt dan deze die normaal van toepassing is bij het federale regeerakkoord.⁶
- [9] De FRDO wijst erop dat het derde federaal rapport reeds een aanzet tot een toekomstverkenning bevat, via de methode van *backcasting*, en dat de Task Force Duurzame Ontwikkeling aankondigde deze benadering verder te zullen uitwerken met het oog op het vierde federaal rapport dat eind 2007 zal verschijnen. Het zou dan ook interessant zijn te onderzoeken of deze backcasting-scenario’s geïntegreerd kunnen worden in het derde FPDO.
- [10] Het derde federaal rapport stelt bovendien dat bij deze backcasting-oefening de maatschappelijke actoren betrokken worden, om tot een concreet en maatschappelijk gedragen scenario van

³ Bijlage 2 van de ICDO-oriëntatienota bevat een voorlopige inventaris van dergelijke bestaande en geplande actieplannen in diverse domeinen (sociaal-economisch, vergrijzing, gezondheid, natuurlijke hulpbronnen, klimaat, mobiliteit). Vermeld zijn onder meer het nationaal Hervormingsprogramma (Lissabon), het Nationaal Actieplan Milieu-Gezondheid, het reductieplan biociden en pesticiden, het nationaal klimaatplan, het onderzoeksprogramma van de FOD Wetenschapsbeleid, het actieplan MVO, het project geïntegreerd productbeleid, de nationale biodiversiteitstrategie ...

⁴ In dit verband vraagt de FRDO om in het derde FPDO ook aan de domeinen waarin momenteel geen of weinig federale plannen en acties bestaan, toch voldoende aandacht te schenken (cf oriëntatienota: “door te vertrekken van de bestaande plannen en beleidnota’s is er minder voorbereidend onderzoekswerk inzake de thema’s nodig”)

⁵ FRDO 2004a04 Advies over het voorontwerp van tweede federaal plan DO” § 36-39. In zijn rapport “De coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling” (juni 2005) stelde het Rekenhof zelfs dat het federaal plan “de toekomstvisie (zou) moeten formuleren die de federale Staat op middellange en lange termijn (van tien tot dertig jaar) wil realiseren” (§ 267). In zijn antwoord op het verslag van het Rekenhof nodigde de regering de Senaat, als parlementaire reflectiekamer, uit om zich te buigen over de “strategieontwikkeling op de lange termijn en overeenstemming van plannen met de legislatuur”.

⁶ In zijn advies over het voorontwerp van tweede plan wees de FRDO erop dat de tekst teveel op de kortetermijn gericht was, en weet dit onder meer aan de koppeling met het toenmalige regeerakkoord (2004a04 Advies over het voorontwerp van tweede federaal plan DO” § 36-39)



duurzame ontwikkeling te komen.⁷ De FRDO vindt dit participatief project een goede benadering, en meent dat het aangewezen is het vierde rapport en het derde FPDO op dit vlak op elkaar af te stemmen. Zoals in een recent advies⁸ vermeld, is de FRDO bereid aan een backcasting-oefening mee te werken.⁹ De FRDO is er zich wel van bewust dat er weinig tijd overblijft om een dergelijke participatieve backcasting-oefening voor het derde FPDO op een grondige en door het volledige middenveld gedragen manier uit te voeren.

- [11] Naast een toekomstvisie dient één van de belangrijkste uitgangspunten van een plan duurzame ontwikkeling een analyse te zijn van de feitelijke situatie en van de trends, zowel van de positieve als van de negatieve. Waar presteert België op het vlak van duurzame ontwikkeling ondermaats of juist goed in vergelijking met de andere (Europese) landen, waar schiet ons land tekort om tot een duurzamer productie en consumptie te komen, waar zitten we wel op het rechte spoor?¹⁰ De FRDO meent dat het derde FPDO voldoende aandacht dient te besteden aan zo'n situatie-analyse, aan de identificatie van de belangrijkste duurzame trends die we moeten voortzetten en versterken en van de niet-duurzame trends die we dienen aan te pakken.¹¹
- [12] In dit verband wijst de FRDO erop dat er wellicht een "prioritering" nodig zal zijn waar het gaat om de plannen en acties die in het derde FPDO uitgebreid behandeld zullen worden. Duurzame ontwikkeling heeft verschillende aspecten, maar zelfs in een overkoepelend plan is het onmogelijk die allemaal grondig aan bod te laten komen. Daarom is het essentieel eerst de belangrijkste niet-duurzame trends te bepalen waarvoor dringend aanvullende acties nodig zijn.
- [13] Om de prioritaire niet-duurzame trends op het vlak van duurzame ontwikkeling te kunnen definiëren, is het onontbeerlijk over een "instrumentenbord" te beschikken. De FRDO heeft reeds herhaaldelijk het belang beklemtoond van indicatoren, zowel om de feitelijke situatie in te schatten als om het beleid duurzame ontwikkeling op te volgen. De raad vraagt dan ook in het derde FPDO een indicatorenset te gebruiken voor de analyse van de problemen inzake duurzame ontwikkeling.¹²
- [14] Gezien een duurzame-ontwikkelingsbeleid in ons land zowel met federale, regionale als lokale bevoegdheden te maken heeft, zou een plan op dit vlak op al die niveaus betrekking moeten hebben. De FRDO onderstreepte in dit verband reeds herhaaldelijk hoe belangrijk het is om tot een nationale strategie duurzame ontwikkeling te komen. In dit licht meent de raad dat het derde FPDO ook kan verwijzen naar duurzame en niet-duurzame trends waarvan de aanpak ook tot de verantwoordelijkheid van andere beleidsniveaus behoort, en daarbij vermeldt hoe de verschillende niveaus elkaars beleid op dit vlak kunnen ondersteunen en versterken.¹³
- [15] De oriëntatienota stelt dat voor de acties in het derde FPDO telkens melding gemaakt zal worden van de termijnen, de verantwoordelijkheden, de indicatoren voor de vooruitgang en de budgettaire gevolgen. De FRDO vindt dit een positieve intentie, omdat het eerste en tweede plan op dat vlak te vaag bleven en de implementatie daaronder te lijden had. De raad vraagt dat "budgettaire gevolgen" ook zou inhouden dat er voldoende aandacht gaat naar de middelen die nodig zijn om een beleid duurzame ontwikkeling op de sporen te zetten. Ten slotte dient het derde FPDO, om zijn acties concreet en operationeel te maken, ook voldoende aandacht te besteden aan de "cross-cutting"-

⁷ Task Force Duurzame Ontwikkeling van het Federaal Planbureau, Derde federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling "Ontwikkeling begrijpen en sturen", december 2005, 6.3

⁸ FRDO 2006a07 Advies voor de tweede jaarlijkse evaluatie van het beleid duurzame ontwikkeling" § 21

⁹ Hiermee gaat de raad ook in op de vraag van de staatssecretaris in haar adviesvraag van 19 juli ("*hoe denkt de FRDO betrokken te kunnen worden bij de redactie en de uitvoering van het plan*").

¹⁰ Cf FRDO 2004a04 Advies over het voorontwerp van tweede federaal plan DO" § 24

¹¹ Het derde FPDO kan bij deze analyse onder meer gebruik maken van het derde federaal rapport (zie voetnoot 5) en zijn bijlage "Tabel met indicatoren duurzame ontwikkeling",

¹² De FRDO bereidt momenteel een derde advies voor over indicatoren voor duurzame ontwikkeling, waarin hij een bijdrage zal leveren om tot een nationaal instrumentenbord duurzame ontwikkeling te komen

¹³ Cf het "mutualiteitsprincipe" als noodzakelijke aanvulling van het "subsidiariteitsprincipe", aangehaald in FRDO 2003a09 § 8



instrumenten: effectbeoordeling (zie de DOEB-procedure), economische instrumenten, onderzoek en ontwikkeling, educatie ...

De raadpleging over het derde FPDO

- [16] De oriëntatienota spreekt zich niet uit over de raadpleging over het voorontwerp van derde FPDO, omdat dit later aan bod zou komen in de ICDO. De FRDO begrijpt dat men in verschillende stappen dient te werken, maar wijst er toch op dat het concept voor, de inhoud van en de raadpleging over een plan nauw verbonden items zijn. Wie men wil raadplegen, met welke bedoeling en op welke manier, is meebepalend voor het concept van derde plan.
- [17] De FRDO hecht veel belang aan de raadpleging over het federaal plan. Dit vormt immers een unieke gelegenheid om duurzame ontwikkeling beter bekend te maken bij de bevolking en een breder draagvlak te creëren voor een beleid op dit vlak. De raadplegingen over het voorontwerp van eerste en tweede plan kregen echter te weinig respons van de burger¹⁴, en voor het derde federaal plan zou, op basis van deze ervaringen, een andere aanpak van de raadpleging dan ook aangewezen zijn. Er werd hierover reeds wetenschappelijk onderzoek verricht¹⁵. Ook de FRDO heeft reeds een aantal suggesties gedaan in verband met de raadpleging over het federaal plan.¹⁶
- [18] Eén van die suggesties was bij de consultatie een onderscheid te maken tussen de raadpleging van gespecialiseerde stakeholderorganisaties en de raadpleging van het grote publiek. Hierbij is de vraag of er geen betere manieren zijn om de burger bij het plan te betrekken dan enkel via de algemene raadpleging over het plan in zijn geheel. Er zijn andere opties mogelijk, zowel waar het gaat om de doelgroep (bv. werken via burgerpanels of focusgroepen) als om de tekst die ter consultatie voorgelegd wordt. Dit laatste punt dient samen bekeken met de conceptuele benadering, meer bepaald met de invulling van de toekomstvisie in het derde FPDO. Zo zou men het publiek bij de raadpleging bijvoorbeeld een aantal keuzes kunnen voorleggen die verband houden met toekomstvisies en mogelijke alternatieven.
- [19] De FRDO dringt erop aan hierbij de teksten die voor de raadpleging van een breed publiek bedoeld zijn, voldoende toegankelijk te houden. Het moet mogelijk zijn over duurzame ontwikkeling te communiceren met ruime publieksgroepen zonder te blijven hangen in het meta-niveau van plannen, strategieën en concepten. Duurzame ontwikkeling dient in het derde plan voorgesteld te worden als een concreet project van leven, werken, ondernemen, 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.
- [20] Tenslotte onderstreept de FRDO het belang van tot een coherente en eenduidige tekst te komen. De raad spreekt zich niet uit over wie wat moet doen om het plan op te stellen, maar meent dat van bij de ontwerpfase duidelijk moet zijn wie waarvoor verantwoordelijk is bij de opmaak van het derde FPDO en hoe de verschillende bijdragen in één benadering zullen geïntegreerd worden. Dit vormde een probleem in het tweede FPDO,¹⁷ en ook hier dient men lessen te trekken uit het verleden.

¹⁴ Een analyse hierover is te vinden in het derde federaal rapport, o.c. hoofdstuk 4.1.3

¹⁵ Zie onder meer het onderzoeksproject «Duurzame ontwikkeling duurzaam ontwikkelen. Beter beleid door participatie» van het Instituut voor de Overheid (mei 2006)

¹⁶ Zie onder meer het advies «Noodzaak om een consultatiestrategie te ontwikkelen en aanbevelingen voor de consultatie over het voorontwerp van het 2de Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling», FRDO 2003a05

¹⁷ Cf FRDO 2004a04 Advies over het voorontwerp van tweede federaal plan DO" § 81



Bijlage 1

Aanwezige en vertegenwoordigde stemgerechtigde leden op de algemene vergadering van 22 september 2006

- de 4 voor- en ondervoorzitters:
T. Rombouts, A. Panneels, J-Y Saliez, C. Ven
- 5 van de 6 vertegenwoordigers van de niet-gouvernementele organisaties voor milieubescherming:
J. Gilissen (IEB), R. de Schaetzen (Natagora), T. Snoy (IEW), J. Turf (BBL), W. Trio (Greenpeace)
- 4 van de 6 vertegenwoordigers van de niet-gouvernementele organisaties voor ontwikkelingssamenwerking:
B. Bode (Broederlijk Delen), A. Heyerick (VODO), B. Gloire (Oxfam-Solidarité), J.-M. Swalens (ACODEV).
- de 2 vertegenwoordiger van de niet-gouvernementele organisaties die de belangen van verbruikers verdedigen:
Catherine Rousseau (CRIOC), Christian Rousseau (Test-Achats)
- 4 van de 6 vertegenwoordigers van de werknemersorganisaties:
J. Decrop (CSC), F. Maes (ABVV), C. Rolin (CSC), D. Vandaele (FGTB)
- de 6 vertegenwoordigers van de werkgeversorganisaties:
A. Nachtergaele (Federatie Voedingsindustrie), G. Vancronenburg (VBO), I. Chaput (FEDICHEM), M.-L. Semaille (FWA), P. Vanden Abeele (UNIZO), A. Deplae (UCM).
- de 2 vertegenwoordigers van de energieproducenten:
F. Schoonacker (SPE), H. Debuck (Electrabel)
- de 6 vertegenwoordigers van de wetenschappelijke milieus:
M. Carnol (ULg), R. Ceulemans (UA), L. Helsen (KUL), D. Lesage (UG), J.-P. van Ypersele de Strihou (UCL), E. Zaccai (ULB)

Totaal: 33 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 7 en 13 september 2006 om dit advies voor te bereiden. Op de vergadering van 7 september kwam de heer Hadelin de Beer (PODDO) een toelichting geven bij de oriëntatienota van de ICDO en bij de adviesvraag.

Bijlage 3

Deelnemers aan de voorbereiding van dit advies

Voorzitter en ondervoorzitter van de werkgroep

Wim MOESEN (KUL) – voorzitter
Jan TURF (BBL) - ondervoorzitter

Stemgerechtigde leden en hun vertegenwoordigers



Geert VANCRONENBURG (VBO)
Jehan DECROP (CSC)
Els HERTOGEN (NCOS)
Fre MAES (ABVV)
Thérèse SNOY (IEW)
Jacqueline MILLER (ULB)
An HEYERICK (VODO)

Secretariaat

Jan DE SMEDT
Koen MOERMAN