

Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO)

Advies over het communicatiebeleid van de Federale overheid inzake duurzame ontwikkeling

- Op 1 oktober 2006 gevraagd door Staatssecretaris Els Van Weert
- Goedgekeurd door de algemene vergadering van 23 maart 2007
- Voorbereid door de werkgroep *sensibilisatie en communicatie*
- De originele taal van dit advies is het Frans.

Inhoudstafel

A.	Context van het advies	2
B.	Samenvatting	2
C.	Inleiding / Probleemstelling	4
D.	Deel 1: Analyse van de voornaamste communicatie-instrumenten van de actoren van de wet van 1997	5
1.1	Programmatorische Federale Overheidsdienst Duurzame Ontwikkeling (POD DO).....	6
A.	<i>Instrumenten gericht op de federale ambtenaren:</i>	6
A.1	<i>Internet-sites</i>	6
A.2	<i>De elektronische nieuwsbrief van de Programmatorische Overheidsdienst Duurzame Ontwikkeling</i>	7
A.3	<i>De Middagen van duurzame ontwikkeling</i>	7
A.4	<i>Dag van duurzame ontwikkeling in het openbaar ambt</i>	8
A.5	<i>Informatie via FEDRA</i>	9
B.	<i>Instrumenten gericht op de burgers</i>	9
B.1	<i>Websites</i> 9	
B.2	<i>Week van Duurzame Ontwikkeling</i>	11
B.3	<i>Raadpleging van de bevolking over de voorontwerpen van federale plannen</i>	13
1.2	Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling (ICDO)	16
1.2.1	<i>Communicatiebeleid</i>	17
1.3	Task Force Duurzame Ontwikkeling (TFDO)	17
1.3.1.	<i>Tweejaarlijks Rapport</i>	18
1.3.2	<i>Communicatiebeleid</i>	18



1.4	Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO)	20
1.4.1	<i>Opdrachten</i>	20
1.4.2	<i>Communicatiestrategie</i>	20
E.	Deel 2 : Algemene aanbevelingen	21
2.1	Belangrijke aspecten van DO-communicatie	21
2.2	Coherentie en complementariteit om de communicatieacties over duurzame ontwikkeling efficiënter te laten werken op federaal niveau? Partnerschappen?	23
<i>Bijlage 1.</i>	<i>Aantal stemgerechtigde leden aanwezig en vertegenwoordigd tijdens de algemene vergadering</i>	26
<i>Bijlage 2.</i>	<i>Vorbereidende vergaderingen voor dit advies</i>	26
<i>Bijlage 3.</i>	<i>Personen die aan de voorbereiding van dit advies hebben meegewerkt</i>	26

A. Context van het advies

- [1] De verschillende actoren van de wet van 1997¹ (de Programmatorische Federale Overheidsdienst Duurzame Ontwikkeling: POD DO, Task Force Duurzame Ontwikkeling van het Federaal Planbureau: TFDO, de Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling: ICDO, de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling: FRDO) spelen elk een rol in het domein van de communicatie over duurzame ontwikkeling. Ook elke FOD en POD heeft een rol op het vlak van duurzame ontwikkeling, door hun deelname aan de ICDO.
- [2] In deze context heeft de Staatssecretaris voor Duurzame Ontwikkeling het advies van de raad gevraagd over een reeks vragen:
- zijn de huidige doelstellingen en doelgroepen inzake communicatie pertinent en coherent? Hoe evalueert de FRDO de gebruikte instrumenten?
 - welke coherentie en welke complementariteit (van de actoren, van de informatie) stelt de FRDO voor om de efficiëntie van de communicatie over duurzame ontwikkeling op federaal niveau te versterken? Welke partnerschappen zouden er mogelijk zijn?
 - is de aanpak van het *mentality model* volgens de FRDO een interessante ontwikkeling?
 - hoe ziet de FRDO zijn eigen rol inzake communicatie op federaal niveau? Is die coherent met de andere acties?
- [3] De raad probeert een zo volledig mogelijk antwoord te geven op deze vragen rond verschillende aspecten van de communicatie over duurzame ontwikkeling op Belgisch federaal niveau. Op basis van zijn werkzaamheden, een intern seminarie, een forum en informatie van de verschillende actoren van de wet van 1997, formuleert de raad algemene aanbevelingen en aanbevelingen met betrekking tot de actoren van de wet van 1997 en hun communicatie-instrumenten.

B. Samenvatting

- [a] De raad begint met het schetsen van de communicatie over duurzame ontwikkeling (inzet, hinderpalen, uitdagingen).

¹ Wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling (*Belgisch Staatsblad*, 18 juni 1997).

- [b] In het eerste deel van het advies somt de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO) de opdrachten op van de actoren van de wet van 1997, evenals hun specifieke kenmerken inzake communicatie. Zo laat hij de Programmatorische Overheidsdienst Duurzame Ontwikkeling (POD DO), de Interdepartementale Commissie duurzame ontwikkeling (ICDO), de Task Force Duurzame Ontwikkeling van het Federaal Planbureau (TFDO) en de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO) de revue passeren. Hij beschrijft zijn eigen rol en opdrachten. Hij behandelt de verschillende communicatie-instrumenten van deze actoren en maakt er een beknopte analyse van, namelijk van de doelgroep(en), de aangepastheid van het instrument aan de te bereiken doelstellingen, gebruik, promotie en verspreiding, en evaluatie.
- [c] Daarna geeft de FRDO enkele voorstellen om een aantal van deze instrumenten te verbeteren of om er nieuwe te bevorderen.
- [d] De POD DO speelt sinds 2003 een spilrol in het federale landschap van de communicatie over duurzame ontwikkeling. Zijn missies omvatten inderdaad de voorbereiding van het beleid inzake duurzame ontwikkeling en de coördinatie van de uitvoering van de beleidsmaatregelen inzake duurzame ontwikkeling. In dit kader werden er verschillende communicatie-instrumenten ontwikkeld.
- [e] Sommige van deze instrumenten waren al geëvalueerd, bij andere zal dit binnenkort gebeuren. De raad vindt dat de bestaande evaluaties nogal versnipperd zijn en dat er nog heel wat elementen ontbreken om een grondige analyse te kunnen maken van de impact die deze instrumenten hebben in vergelijking met de doelstellingen die vastgelegd zijn in het communicatie- en sensibilisatiebeleid van de POD DO. In de meeste gevallen moeten er voor de promotie en de verspreiding nog inspanningen worden geleverd. Er zijn regelmatige evaluaties nodig om de doeltreffende werking van de verschillende instrumenten te verbeteren.
- [f] De FRDO buigt zich in het bijzonder over het mechanisme van de raadplegingen van de bevolking over de voorontwerpplannen van duurzame ontwikkeling. De raad beveelt aan dat men één of meer prioritaire doelstellingen preciseert en dat men de instrumenten van de raadpleging uitwerkt volgens deze doelstellingen.
- [g] Als het volgende Federaal Plan een “meta”-plan wordt dat de bestaande grote plannen in de verschillende beleidsdomeinen omvat, dan zou men het publiek over de raadpleging kunnen informeren zonder beroep te doen op een dure promotieoperatie, die niet geschikt is voor dit doel.
- [h] De raad stelt ook voor om te evalueren of er geen andere methodes bestaan om de bevolking te raadplegen (scenario's, burgerpanels...) die de traditionele methodes op een nuttige manier zouden kunnen aanvullen.
- [i] De raad is bereid om zich gedetailleerder uit te spreken op basis van een concreet voorstel van de ICDO voor de raadpleging van de bevolking die voor dit jaar is voorzien, als de overheid dit wenst.
- [j] In het tweede deel van het advies geeft de raad transversale aanbevelingen. Hij onderstreept dat informatie alleen niet vaak leidt tot reële verandering, behalve wanneer het andere instrumenten aanvult (normen, reglementering ...). De huidige structuur van de verantwoordelijkheden inzake communicatie kan zorgen voor meer coherentie en een meer professionele aanpak van duurzame ontwikkeling, evenals voor een beter “rendement” van de boodschappen die alle actoren uitdragen. De raad herinnert aan een aantal regels voor een goede communicatie en aan de noodzaak van evaluaties van de resultaten.
- [k] Ten slotte onderzoekt de raad hoe een betere samenwerking tussen actoren en complementariteit van acties de coherentie en de doeltreffende werking van de communicatieacties over duurzame ontwikkeling kunnen verbeteren. Hij beveelt aan om de prioritaire doelgroepen voor elk van de actoren te definiëren, om ervoor te zorgen dat ze in communicatieniches zitten die specifieker bij hen passen en die hen dus meer vertrouwd zijn.



-
- [l] De raad vindt het onontbeerlijk dat de wisselwerking en het overleg tussen de cellen duurzame ontwikkeling worden bevorderd, om hun communicatiebeleid te coördineren.
- [m] De FRDO stelt voor dat de POD DO twee bijeenkomsten per jaar organiseert voor vertegenwoordigers van alle actoren op federaal niveau. Dit om wederzijdse evaluaties te maken, om de acties van een federale communicatiestrategie te coördineren en om eventueel gemeenschappelijke initiatieven te nemen.
- [n] De raad stelt voor om een kleine communicatiecel op te richten die voorafgaande en niet-bindende adviezen moet geven over de boodschappen die uitgewerkt zijn in het kader van overheidsinitiatieven over duurzame ontwikkeling (Week van duurzame ontwikkeling, raadpleging...). Deze cel zou bestaan uit terreinspecialisten (de media, de reclamewereld, het Observatoire du récit médiatique (UCL)...). Haar taak zou zijn om op verzoek een diagnose van de communicatie over duurzame ontwikkeling te stellen, die op zijn beurt kan leiden tot een "barometer" advies van de FRDO. Deze cel zou formeel vallen onder het bestuur van de POD DO.
- [o] De raad beveelt aan om interne (tussen actoren van de wet) en externe (met de verschillende FOD en POD) partnerschappen te overwegen met de bedoeling de boodschappen doeltreffender te maken. Het publiceren van een folder over "wie op federaal niveau wat doet inzake duurzame ontwikkeling" bestemd voor de federale administraties, zou bijzonder nuttig zijn.
- [p] De raad herinnert eraan dat een instrument zoals de duurzame ontwikkelingseffectbeoordeling (DOEB) van de beslissingen inzake duurzame ontwikkeling een goed instrument is dat elke minister in het vervolg zou moeten gebruiken om zijn beslissingen te situeren in een context van duurzame ontwikkeling. Eveneens op politiek niveau zou de communicatie van de federale regering over duurzame ontwikkeling een sterkere impact hebben als alle ministers in goed overleg zouden communiceren over duurzame ontwikkeling.
- [q] De FRDO vindt dat voor het doeltreffend verspreiden van boodschappen en documenten over duurzame ontwikkeling een synergie tussen de gefedereerde entiteiten nodig is, aangezien de bevoegdheden bij verschillende beleidsniveaus liggen. Hierbij zijn alle entiteiten van de Belgische staat en in het bijzonder de gemeenschappen betrokken, die de bevoorrechte partners zijn van scholen, organisaties voor permanente scholing, publieke media, culturele actoren...
- [r] De raad beklemtoont dat het belangrijk is dat de toekomstige nationale DO strategie een communicatie-luik omvat. De media hechten nog niet voldoende belang aan duurzame ontwikkeling, vooral de openbare televisie. Een nationale strategie DO zou hieraan kunnen verhelpen. Een bijlage bij de strategie zou de institutionele mechanismen van duurzame ontwikkeling in België kunnen voorstellen.

C. Inleiding / Probleemstelling

- [4] Communicatie vormt een wezenlijk onderdeel van duurzame ontwikkeling:
- Het 10^{de} principe van de verklaring van Rio beveelt aan om de burgers te informeren en te sensibiliseren om er zo voor te zorgen dat ze deelnemen aan de bescherming van het leefmilieu,
 - Agenda 21 besteedt 4 hoofdstukken aan de vragen over communicatie. Deze hoofdstukken gaan vooral over sensibilisatie, opvoeding en vorming van het publiek om te komen tot een kennis en een gedrag gericht op duurzame ontwikkeling; participatie aan het beleid en de toegang tot informatie; het delen van informatie tussen wetenschappers en beleidsmensen; het bevorderen van interdisciplinariteit.
- [5] In België heeft de wet van 5 mei 1997 over het federaal beleid inzake duurzame ontwikkeling de context van de communicatie over duurzame ontwikkeling gecreëerd. Maar ook andere factoren hebben nadien een rol gespeeld, zoals de oprichting van de POD Duurzame Ontwikkeling.

- [6] Communicatie over duurzame ontwikkeling (hierna DO) is noodzakelijk, maar niet evident: de thematiek is niet makkelijk, er is een gebrek aan coördinatie tussen de actoren, de media slagen er niet steeds in om de informatie op transversale wijze te behandelen ...
- [7] De FRDO heeft op 1 maart 2005² een intern seminarie, en in oktober 2005³ een publiek Forum georganiseerd over communicatie en DO. De hinderpalen om efficiënt te communiceren, werden toen duidelijk gesteld. DO is een heel ruim concept dat heel wat kennis- en bevoegdheidsdomeinen dekt en dat internationale en zelfs mondiale dimensies heeft. DO werkt op lange termijn, terwijl het beleid doorgaans op korte termijn denkt. De term zelf is niet bepaald duidelijk en blijft te weinig aantrekkelijk. Het begrip DO is een *passe-partout*, het wordt te pas en te onpas in allerlei situaties aangehaald. DO is een maatschappelijk plan dat gedragsveranderingen van iedereen vereist. Het wordt gezien als iets dat moeilijk te vatten is en dat niet bepaald concreet is. Al te vaak wordt DO nog verward met het begrip "milieubescherming". Het is een ingewikkeld onderwerp en het is dus voor het grote publiek moeilijk begrijpelijk te maken zonder het te simpel te voor te stellen...
- [8] De laatste enquête (2005) over het maatschappelijk draagvlak voor duurzame ontwikkeling⁴ toont aan dat duurzame ontwikkeling nog altijd geen prioritair onderwerp is voor de pers. Zo behandelt men in de media eerder specifieke thema's of aspecten zoals duurzame mobiliteit, duurzame energie, duurzaam gebruik van hulpbronnen, eerlijke handel... : concretere onderwerpen die waarschijnlijk meer de aandacht van een breed publiek kunnen trekken. De context schetsen, de verschillende pijlers analyseren in een perspectief van duurzame ontwikkeling gebeurt minder (een geïntegreerd sociaal, ecologisch en economisch beleid, de mondiale dimensie, de visie op lange termijn...). Nochtans hebben bepaalde recente gebeurtenissen (het Stern-rapport, de film van Al Gore - *An inconvenient truth* -, het laatste rapport van de IPCC...) zonder twijfel een zekere invloed gehad op de aanpak van de media.
- [9] Uit deze enquête van 2005 blijkt ook dat de ondervraagde opinieleiders (een zeventigtal) relatief goed vertrouwd zijn met de term - en dat vooral aan Nederlandstalige kant - maar dat hun kennis van het beleid van duurzame ontwikkeling en van de instellingen die hierbij betrokken zijn, beperkt is. Aan de communicatie over het duurzame-ontwikkelingsbeleid en de daarbij betrokken instellingen dient dus verder gewerkt.
- [10] In dit advies bekijkt de raad de beleidsmaatregelen en de instrumenten die op federaal niveau bestaan, en doet hij voorstellen om deze maatregelen en instrumenten - en in het bijzonder hun complementariteit - te verbeteren, of om er nieuwe te promoten. Maar eerst komen enkele feiten aan bod over de actoren van de wet van 5 mei 1997, met een korte evaluatie en enkele aanbevelingen. Na deze voorstellen voor de verschillende actoren volgen meer algemene aanbevelingen.

D. Deel 1: Analyse van de voornaamste communicatie-instrumenten van de actoren van de wet van 1997

- [11] In dit Deel 1 worden de factuele gegevens over de actoren en hun taken, evenals een korte analyse, *cursief* vermeld; de evaluatie staan in een normaal lettertype en de aanbevelingen staan in het **vet**.

² Intern seminarie "Hoe communiceren rond duurzame ontwikkeling?" van 1 maart 2005.

³ Forum "Hoe communiceren rond duurzame ontwikkeling? Een creatief forum voor de media en voor iedereen die betrokken is bij DO" (13 oktober 2005) – Zie website <http://www.frdo.be/fr/pubnl/sympnl/s2005comnl/s2005comnl.htm>.

⁴ Zie op de website van de raad: http://www.cfdd.be/fr/pubfr/enquête_assise_sociétale_2005.pdf.



1.1 Programmatorische Federale Overheidsdienst Duurzame Ontwikkeling (POD DO)

[12] *Het koninklijk besluit van 25 februari 2002 over de oprichting van een POD DO geeft aan deze Programmatorische Federale Overheidsdienst de volgende opdrachten:*

- *de voorbereiding van het beleid inzake duurzame ontwikkeling;*
- *de coördinatie van de uitvoering van het beleid inzake duurzame ontwikkeling;*
- *de terbeschikkingstelling van expertise.*

De POD DO kreeg ook de opdracht om een sensibilisatiestrategie rond duurzame ontwikkeling⁵ uit te werken, om de raadpleging van de bevolking over het voorontwerp van het federaal plan inzake duurzame ontwikkeling te organiseren en om de resultaten van de raadpleging te verspreiden⁶. Om zijn opdrachten naar behoren te vervullen heeft de POD DO een communicatiebeleid uitgewerkt waarvan een aantal instrumenten al sinds enige tijd functioneren.

[13] *De POD communiceert als overheidsdienst voornamelijk over regeringsbeslissingen. Dergelijke communicatie moet daarom “neutraal, evenwichtig en onpartijdig” zijn, zoals de nota over het communicatiebeleid van de POD DO voorschrijft.*

[14] *De raad waardeert dat de nota over het communicatiebeleid van de POD DO 2005-2008⁷ gestructureerd is volgens doelgroepen, doelstellingen, boodschappen, instrumenten, middelen en evaluatie. Elk van deze punten is duidelijk uitgewerkt en lijkt realiseerbaar. Er werd ook een “communicatiecel” opgericht en een budget van 450.000 euro/jaar toegekend om de voorziene communicatietaken uit te voeren.*

De doelgroepen waarop de POD DO zich richt, zijn:

- *ambtenaren van de federale overheid;*
- *burgers, zowel jongeren als volwassenen;*
- *in tweede instantie de bedrijven en de beroepsactieven.*

A. Instrumenten gericht op de federale ambtenaren:

A.1 Internet-sites

[15] *Website van de POD DO⁸: Deze site bevat informatie over enkele actuele gebeurtenissen, beschrijft missie, organisatie en activiteiten van de POD, raakt enkele thema's van de POD aan, geeft informatie over het concept DO, verwijst naar interessante documenten en publicaties van de POD en naar interessante linken.*

[16] *De raad stelt vast dat deze site nog nooit werd geëvalueerd.*

[17] *Website “Gids voor duurzame aankopen”⁹: deze website is gericht op het integreren van milieuvriendelijke en sociale criteria in de aankopen van de overheidsdiensten.*

⁵ Koninklijk besluit van 22 september 2004 inzake de oprichting van “ duurzame ontwikkeling ” cellen.

⁶ Het koninklijk besluit van 2 april 2003 ter wijziging van het koninklijk besluit van 9 januari 2000 dat de algemene regels bepaalt voor de raadpleging van de bevolking over het voorontwerp van het federaal plan inzake duurzame ontwikkeling stelt de POD DO aan als organisator van deze raadpleging. Op die manier speelt de POD DO een niet te verwaarlozen rol in de sensibilisatie, de informatie en de vorming inzake duurzame ontwikkeling.

⁷ Zie de website van de POD DO : www.poddo.be

⁸ www.poddo.be

⁹ www.gidsvoorduurzameaankopen.be

- [18] De FRDO merkt op dat deze website niet wordt vermeld in de nota over het communicatiebeleid van de POD DO, terwijl hij toch informatie verstrekt om het aankoopbeleid van de ambtenaren te optimaliseren. Deze site is nog niet op geëvalueerd op zijn effectiviteit, met name of de inhoud en de presentatie werkelijk aanmoedigen om sociale en milieucriteria in de overheidsaankopen te integreren.
- [19] Omdat de *greening* van de overheidsaankopen zo belangrijk is, meent de raad dat de site (www.gidsvoorduurzameaankopen.be) voortdurend moet worden geëvalueerd, geactualiseerd en aangepast. Toch is deze site slechts één werkinstrument; de *greening* van de overheidsaankopen vereist nog andere acties voor informatie en sensibilisering, met name om de aankoopverantwoordelijken te motiveren om dit instrument te gebruiken. In het algemeen vindt de raad dat men nog meer praktische instrumenten voor ambtenaren moet ontwikkelen, om hen te helpen de doelstellingen van duurzame ontwikkeling in hun professionele taken te integreren.

A.2 De elektronische nieuwsbrief van de Programmatorische Overheidsdienst Duurzame Ontwikkeling

- [20] *Deze nieuwsbrief bericht over de acties die de federale administratie duurzame ontwikkeling onderneemt. Hij vermeldt actuele activiteiten van de staatssecretaris voor DO, plannen, DO Week..., kondigt de data en onderwerpen van de Middagen van DO aan en vat hun inhoud samen, en bevat links naar nuttige documenten. De nieuwsbrief verschijnt elke twee maanden.*
- [21] *De nieuwsbrief werd in 2005 intern geëvalueerd: een zestigtal lezers hebben gereageerd (op 700 geraadpleegde lezers). De score die zij gemiddeld aan de website hebben toegekend, bedroeg 7,5/10. De onderwerpen, de leesbaarheid en de paginaopmaak werden bijzonder gewaardeerd. De meeste lezers vinden de website informatief, duidelijk, interessant en nuttig. De volgende evaluatie is gepland in februari 2007.*
- [22] De raad vindt dat de informatie in de nieuwsbrief duidelijk en goed wordt voorgesteld. De nieuwsbrief beantwoordt aan het gestelde doel, maar er zijn meer inspanningen nodig voor de promotie en de verspreiding, om een groter aantal ambtenaren te kunnen bereiken.
- [23] **De raad stelt voor dat deze nieuwsbrief een rubriek zou bevatten waarin informatie wordt gegeven over wat de andere federale overheden doen inzake duurzame ontwikkeling. Dit zou bijdragen tot een transversaal beleid, conform de principes van duurzame ontwikkeling.**

A.3 De Middagen van duurzame ontwikkeling

- [24] *Deze conferenties vinden sinds eind 2003 minstens 5 maal per jaar plaats. Ze zijn bedoeld om de federale ambtenaren te sensibiliseren voor duurzame ontwikkeling en om een expertennetwerk op te bouwen. Hoewel deze Middagen vooral bestemd zijn voor federale ambtenaren, worden ze sinds enige tijd ook opengesteld voor leden van de FRDO en voor derden. De sprekers zijn ambtenaren, onderzoekers en medewerkers van organisaties die actief bezig zijn met duurzame ontwikkeling. In 2005 werden er zes Middagen georganiseerd; in 2006 waren dat er acht. De Middagen worden gepromoot via de nieuwsbrief van de POD DO, de nieuwsbrieven van de FOD's en de POD's en de verantwoordelijken van de DO cellen. De mensen worden uitgenodigd via mail (ongeveer 450 inschrijvingen in de database). Per Middag zijn er 60 tot 120 deelnemers aanwezig, waaronder 20 "regelmatige" deelnemers. De ambtenaren (ongeveer 30 per Middag) zijn afkomstig uit diverse departementen; vaak zijn ze actief in DO cellen.*
- [25] *De Middagen werden in 2005 geëvalueerd (tegelijkertijd met de nieuwsbrief). De evaluatie was zeer positief (tevredenheidsscore 8/10). De deelnemers vinden de Middagen informatief, interessant, gevarieerd, aangenaam en ze vinden dat ze mogelijkheden voor contacten bieden. In 2007 zal er een nieuwe evaluatie gebeuren.*



- [26] De FRDO vindt dat dit een goed initiatief is dat bijdraagt tot de *capacity building* van de ambtenaren, maar er moeten nog inspanningen worden geleverd om meer ambtenaren te bereiken. Dit geldt in het bijzonder voor ambtenaren die nog niet - of nog maar heel weinig - gesensibiliseerd zijn voor DO. De Middagen vormen eveneens een forum waarop ambtenaren en mensen uit middenveldorganisaties van gedachten kunnen wisselen.
- [27] **De raad meent dat dit initiatief nog kan worden verbeterd als men zou beschikken over meer informatie over het profiel van de ambtenaren (niveau, herkomst) die de Middagen bezoeken, en over hun mening over deze bijeenkomsten. Dan kan men immers vragen beantwoorden als: raken de Middagen de ambtenaren in hun dagelijkse werk? Wat is voor hen het nut, de praktische kant? Voelen ze zich betrokken? Zijn alle openbare diensten tijdens deze Middagen vertegenwoordigd?**
- [28] **Men zou bepaalde thema's die tijdens de Middagen van DO worden behandeld, nadien meer in de kijker moeten zetten. Enkel de samenvattingen op de website van de POD DO publiceren, is te beperkt. Zo zou men de uiteenzettingen kunnen opnemen en via webcam ter beschikking stellen op de site.**
- [29] **Men zou meer deelnemers naar de Middagen kunnen lokken door de aankondiging ervan ruimer te verspreiden, meer bepaald in FEDRA.**

A.4 Dag van duurzame ontwikkeling in het openbaar ambt

- [30] *De "Dag van duurzame ontwikkeling in het openbaar ambt" wordt gehouden in het kader van de jaarlijkse Week van DO. De Dag is gericht op het sensibiliseren van federale ambtenaren voor duurzame ontwikkeling, en moet DO concreet maken. Elke overheidsdienst wordt uitgenodigd om een evenement te organiseren of om een realisatie voor te stellen die kan gelden als een "goed voorbeeld" van duurzame ontwikkeling. Dit evenement wordt omkaderd door de POD DO, die de organisatoren via de DO-cellen in de verschillende departementen gemakkelijk kan bereiken - in zover een dergelijke cel al geïnstalleerd is.*
- [31] *De tweede editie (in 2006) lijkt een succes te zijn geweest. Alle FOD's hebben deelgenomen, ook al was dit niet in dezelfde mate. Momenteel is er een evaluatie van de Dag gaande: er werd een formulier verstuurd naar alle DO-cellen. Uit de cijfers die momenteel beschikbaar zijn, blijkt dat de deelname heel gevarieerd is geweest. Zo heeft de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu - waarvan de activiteitendomeinen nauw verbonden zijn met DO - alleen al 1/3 van het beschikbare budget aan deze Dag besteed. Bijna 1200 ambtenaren hebben deelgenomen aan verschillende activiteiten die werden aangeboden en die de drie pijlers van DO aanhaalden. 1000 ambtenaren hebben een "eerlijke handel" ontbijt genomen. In andere departementen zoals Binnenlandse Zaken was de deelname echter gering. Conclusies van de evaluatie: het personeel van veel FOD's is verdeeld over meerdere gebouwen en een gepaste sensibilisatie is niet altijd mogelijk (gebrek aan personeel, logistieke redenen...); het voorbereidende werk moet eerder beginnen; de vrijdag is geen goede dag (traditioneel een recuperatiedag, 4/5 werktijd, enz.)... In verband met dit laatste heeft men beslist dat de Dag van DO in het openbaar ambt in 2007 zal gehouden worden op dinsdag 16 oktober.*
- [32] *De organisatoren vragen ook dat er een transversale actie voor alle departementen wordt georganiseerd die onder andere zou kunnen leiden tot een uitwisseling van goede praktijken tussen de FOD's en waarbij ook contact gezocht wordt met de pers. Ze wensen thema's te kunnen uitdiepen en vragen om expertise in te brengen (deskundige sprekers over bepaalde thema's, aangepast communicatiemateriaal, debatten ...).*
- [33] De FRDO begrijpt de wens om thema's uit te diepen maar meent dat het in de eerste jaren nuttig is om vooral "basic" activiteiten te organiseren. Op die manier kunnen een maximum aantal ambtenaren - vooral zij die nog niet warm lopen voor DO - aan de Dag deelnemen.
- [34] **De raad vindt dat de "Dag van duurzame ontwikkeling in het openbaar ambt" een initiatief is dat men moet ondersteunen en nog meer moet ontwikkelen. Men moet de FOD's die nog niet hebben deelgenomen of waarvan de deelname nog maar klein is,**

aanmoedigen met meer sensibilisatie. Voor het organiseren van een dergelijke dag zou men de voorkeur moeten geven aan een “bottom-up” aanpak en men zou moeten vertrekken vanuit de specifieke wensen van de betrokken ambtenaren. Men zou de DO cellen moeten uitnodigen om op dit niveau een actieve rol te spelen, en voor meer “bottom-up” gerichte informatie te zorgen. Men zou de activiteiten en aanpak moeten kiezen volgens de nagestreefde doelstellingen: ze zullen bijvoorbeeld verschillen als men dieper wil ingaan op een thema of als men zoveel mogelijk ambtenaren wil bereiken.

- [35] De raad vindt dat het een goede zaak is deze activiteiten ook naar buiten toe kenbaar te maken: dit zou de inspanningen en de acties van de ambtenaren valoriseren, de burgers tonen dat niet alleen aan hen inspanningen gevraagd worden (bevestiging) en hen ertoe aanzetten om zelf iets te doen (voorbeeldfunctie). Bovendien zou dit het pleidooi voor duurzame ontwikkeling van het beleid naar de burgers toe, rechtvaardigen (coherentie houding/gedrag/discours).
- [36] De raad stelt aan de POD DO voor om een grootschalige enquête te voeren bij de ambtenaren, om beter te kunnen evalueren hoe ze duurzame ontwikkeling zien en hoe ze er mee om gaan, in het bijzonder in hun dagelijkse beroepspraktijken. Als deze enquête regelmatig wordt gevoerd (elke drie jaar bijvoorbeeld), dan zou men de evoluties en de effecten van de gevoerde communicatieacties beter kunnen meten. Aan de hand van deze enquête zou men ook de thema's kunnen bepalen waarover bij de ambtenaren sensibilisatie of informatie nodig is, en dat zowel voor de Dag van de ambtenaren als voor de Middagen van DO.

A.5 Informatie via FEDRA

- [37] *De POD DO heeft de ambtenaren over de Week van DO onder andere ingelicht via het magazine “FEDRA”, dat door de FOD Personeel en Organisatie wordt uitgegeven. Deze FOD publiceert ook nog andere brochures¹⁰, bestemd voor federale ambtenaren belast met communicatie. Via FEDRA worden alle ambtenaren bereikt.*
- [38] De raad meent dat men van deze publicatie meer gebruik zou moeten maken, om zo informatie over DO te verspreiden en om aan ambtenaren de mogelijkheid te bieden om DO in hun dagelijkse activiteiten te integreren.

B. Instrumenten gericht op de burgers

- [39] Het gaat hier om websites die DO dichterbij het publiek moeten brengen (vulgariseren) om de communicatiecampagnes bij de raadpleging van de bevolking over de voorontwerpen van federale plannen DO en om de communicatie rond de Week van DO.

B.1 Websites

- [40] *Website [duurzame-info](http://www.duurzame-info.be)¹¹: deze website moet DO dichterbij het grote publiek brengen. Hij werd op 13 oktober 2005 gecreëerd als opvolger van de Billy Globe website. Dagelijks bezoeken 1.000 surfers deze site en het aantal bezoekers stijgt voortdurend (november 2006: 25.000 bezoekers/maand; januari 2007: 37.000 bezoekers/maand) Duurzame-Info is onderverdeeld in drie rubrieken volgens de doelgroepen van deze website: het ruime publiek, jongeren (12-16 jaar) en beroepsmensen. De bezoeker kan via een menu voor een van die rubrieken kiezen. De inhoud van de site bestaat uit overzichtsartikelen over duurzame ontwikkeling in het algemeen*

¹⁰ Deze brochures zijn praktische gidsen bestemd voor ambtenaren die geconfronteerd worden met problemen zoals “Duurzaam Communiceren”, “Een elektronische nieuwsbrief ontwerpen en verspreiden”, “Een communicatieplan van een project opstellen”, “Communicatieacties evalueren”, “Visie en Missies van de interne communicatie”...

¹¹ www.duurzame-info.be



en over specifieke thema's zoals huisvesting, voeding, toerisme, mobiliteit, natuurlijke rijkdommen... Een "praktisch" gedeelte bevat een agenda, praktische tips, informatie over projecten, een woordenlijst, een bibliotheek, een opleidingsgids, links naar andere sites... De website is nog niet door zijn gebruikers geëvalueerd. Dit zou in februari 2007 moeten gebeuren.

- [41] *De bezoekers van Billy Globe werden geïnformeerd dat deze website zou opgevolgd worden door een nieuwe, en zo kon Duurzame-Info reeds met een aantal "abonnees" van start gaan. De auteurs hebben ook voor een paginaverwijzing, referenties en een redactioneel partnerschap gezorgd. Er werd ook een advertentie geplaatst in een nummer van Metro, het blad dat gratis ter beschikking is in de stations (december 2006). De raad onderstreept ook het uitstekende initiatief om tijdens de kerstperiode een tekening te publiceren die uitnodigt om over duurzame ontwikkeling na te denken.*
- [42] De FRDO waardeert dat een dergelijk 'vulgarisatie'-instrument bestaat. Hij vindt het belangrijk dat de aandacht over de verschillende pijlers en actoren van duurzame ontwikkeling wordt verdeeld. Hoewel de website voortdurend in deze zin wordt verbeterd, blijft er een onevenwicht bestaan in de manier waarop de informatie wordt behandeld, zowel wat betreft de gepubliceerde artikelen als waar het gaat om de bronnen. De raad vindt het positief dat er een begeleidingscomité in het leven is geroepen, met vertegenwoordigers van consumenten en bedrijven. Toch zou men moeten denken aan een uitbreiding naar de sociale sector. Een positief punt is dat er vaak links en verwijzingen zijn naar het Federaal Plan DO. Daartegenover lijkt het werken met drie onderverdelingen niet aangewezen omdat de gegeven informatie doorgaans identiek is voor de drie doelpublieken. Men zou nog verder moeten gaan in het vulgarisatieproces: de inhoud is momenteel niet geschikt voor de leeftijdsgroep "12 - 16 jaar" waarop de onderverdeling "jongeren" mikt.
- [43] *Elke twee weken wordt er een elektronische newsletter van de website duurzame-info verstuurd naar de abonnees. Deze e-letter bevat nieuws over de actualiteit en een agenda van gebeurtenissen en lezingen in verband met duurzame ontwikkeling. Het aantal abonnees bedraagt: 2192 Franstaligen en 1148 Nederlandstaligen (cijfers februari 2007). Het aantal abonnees is aan het stijgen: een totaal van 3340 in december 2006 voor 2759 in september 2006.*
- [44] De raad denkt dat de newsletter een goede manier is om de lezers naar de website duurzame-info te lokken. Men heeft inderdaad vastgesteld dat er bezoekerspieken zijn tijdens de dagen na het versturen van de newsletter.
- [45] **De raad is bezorgd over het feit dat er momenteel geen continuïteit voorzien lijkt voor het beheer van de site. Om de reglementering van de overheidsaanbestedingen te volgen, wordt het contract voor het beheer van de site immers regelmatig vernieuwd door middel van een openbare aanbesteding bij inschrijving. Men zou een juridische formule moeten vinden die aan de regels beantwoordt (bijv.: kadercontract), om ervoor te zorgen dat de verworven deskundigheid niet verloren gaat.**
- [46] **De raad vraagt bij het schrijven van de artikelen voor de site te streven naar een beter evenwicht tussen de drie dimensies van duurzame ontwikkeling. Deze aanbeveling geldt zowel voor de behandeling van het onderwerp als voor de gebruikte informatiebronnen.**
- [47] *Portaalsite¹²: deze website richt zich tot al wie belangstelling voor duurzame ontwikkeling heeft. Hij biedt rechtstreekse links naar andere websites die duurzame ontwikkeling behandelen. Maar hij is ook gericht naar het grote publiek, in die zin dat hij voor heel wat informatie-items verwijst naar de "vulgarisatie" website duurzame-info.*

¹² www.duurzameontwikkeling.be

- [48] De raad beveelt aan dat de POD DO door middel van een vragenlijst die naar de gebruikers van de verschillende internetsites (website POD DO, duurzame-info website, website Gids duurzame aankopen, portaalsite duurzame ontwikkeling.be) wordt gestuurd, zou peilen naar de tevredenheid, de kritiek en de wensen van de gebruikers. Via een dergelijke enquête kan men ook nagaan hoe bekend deze websites zijn en de redenen analyseren waarom ze eventueel niet genoeg worden geraadpleegd (doorverwijzen, promotie, enz.). Verder dient de POD DO aan de beheerders van de website te vragen om deze beter te indexeren voor de internationale zoekmachines. Zo zou een website als www.mediatorre.org (de portaalsite van de *Organisation Internationale de la Francophonie*) erop moet vermeld zijn.

B.2 Week van Duurzame Ontwikkeling

- [49] Sinds 2005 wordt er elk jaar in oktober een “Week van DO” gehouden. Dit is een initiatief van Staatssecretaris voor duurzame ontwikkeling Els Van Weert. Deze week wordt gezamenlijk georganiseerd door de strategische cel van de Staatssecretaris en door de POD DO. De Week¹³ omvat een aantal doelstellingen:
- in de pers doen spreken over duurzame ontwikkeling, opdat het grote publiek DO beter zou leren kennen;
 - het creëren van een draagvlak bij de bezoekers van projecten;
 - het grote publiek informeren en sensibiliseren, om hun consumptiegedrag in een duurzamer richting te sturen;
 - het promoten van goede praktijken (door middel van voorbeelden van de verschillende organisaties die deelnemen);
 - het sensibiliseren en informeren van federale ambtenaren (Dag van DO in het openbaar ambt).
- [50] Deze “Weken” omvatten verschillende evenementen rond een thema dat elk jaar wordt gekozen (in 2006 was duurzame consumptie het thema):
- a) De Dag van duurzame ontwikkeling in het openbaar ambt”, zie hoger §§ 30 en volgende.
 - b) De Week zelf, zie §§ 51 en 52.
 - c) Het Opendeurweekend, zie §§ 53 tot 57.
 - d) Het Slotfeest, zie §§ 58 en 59.
- [51] In de Week zelf illustreren projecten op concrete wijze duurzame ontwikkeling. Deze worden aan de pers en aan het publiek voorgesteld. In 2005 heeft Staatssecretaris Van Weert in een ecologische bus in de 10 Belgische provincies projecten bezocht die duurzame ontwikkeling bevorderen. In 2006 was de Week van Duurzame Ontwikkeling het hoogtepunt van de campagne ‘de betere koop’ die op 15 maart 2006 van start ging. Deze campagne ging uit van het principe dat de consument de wereld kan verbeteren door duurzame producten te kopen. Er verschenen in totaal 65 artikelen en interviews hierover in de media.
- [52] De raad vindt dat concrete thema’s veel meer kans maken om de belangstelling van het grote publiek te wekken. Men zou de thematiek of de invalshoek ervan moeten kiezen in overleg met de stakeholders die deelnemen. Omdat er in de eerste twee jaren organisatieproblemen zijn vastgesteld en omdat 2007 een verkiezingsjaar is - wat op administratief niveau bijkomende vertragingen kan veroorzaken - wenst de raad dat men een striktere timing zou respecteren, en dit vooral waar het gaat om het kiezen van de externe contractant door middel van een openbare aanbesteding, het lanceren van de aanbesteding, de voorbereiding van de campagne en de lancering ervan. Een goede timing zou kunnen zijn: in januari het externe bureau kiezen, in maart een oproep om deel te nemen, in juni de lancering van de campagne.

¹³ Jaarverslag 2005 van de POD DO (http://server.host2mpact.be/poddo.be/uploads/b_f_67.pdf)



-
- [53] Tijdens het Opendeurweekend zetten organisaties (NGO's, bedrijven...) hun deuren open tijdens het weekend van deze Week. In 2005 hebben 300 organisaties deelgenomen en er waren ongeveer 30.000 bezoekers. In 2006 hebben 301 organisaties deelgenomen, waarvan een honderdtal "kringloopcentra" waren - zoals trouwens in 2005 het geval is geweest - en er zijn toen ongeveer 32.000 bezoekers geteld.
- [54] De raad stelt vast dat de deelnemende organisaties werden geraadpleegd over de aanpak van dit evenement. Toch hebben de organisaties zich gefrustreerd gevoeld omdat ze vinden dat er naar hun wensen niet is geluisterd. Bovendien werd er geen rekening gehouden met de evaluatie van de eerste Week van DO om het project van de tweede week te verbeteren. Aan de eisen van de organisaties betreffende de vertragingen en het gebrek aan planning, de veel te strenge en ontmoedigende criteria, werd niet tegemoet gekomen. Dit terwijl meermaals de vraag doorgegeven is om ruimere deelnamecriteria te hanteren (en zo een ruimere participatie mogelijk te maken).
- [55] De raad stelt vast dat de economische dimensie (cfr het aantal deelnemende bedrijven) ondervertegenwoordigd blijft en er hier maar weinig vooruitgang is geboekt in vergelijking met de eerste editie van de opendeurdagen.
- [56] **De raad denkt dat de aanpak voor dit weekend meer "bottom-up" moet zijn, namelijk dat men dit weekend zou moeten voorbereiden en organiseren met de betrokken stakeholders (bedrijven en verenigingen).**
- [57] **Ten slotte dient men rekening te houden met het feit dat de lancering van de oproep om deel te nemen, van de website, van het promotiemateriaal, enz. tijdens de eerste twee edities zo laattijdig is gebeurd dat dit bijna automatisch een ruimere deelname van de bedrijven in het gedrang bracht, omdat die meerdere maanden nodig hebben om opendeurdagen te organiseren.**
- [58] *Het Slotfeest brengt mensen die betrokken zijn bij en belangstelling hebben voor duurzame ontwikkeling op een gezellige, informele manier bij elkaar in een evenement dat de Week afsluit. In 2005 waren ongeveer 400 genodigden aanwezig, en in 2006 waren dat er 250. Het publiek bestond uit organisaties die deelnemen aan de opendeur weekends, leden van de FRDO, van de ICDO, de TFDO...*
- [59] **De raad suggereert dat het doelpubliek van dit feest langzaamaan wordt uitgebreid.**
- [60] *Ter ondersteuning van deze Week heeft men enkele instrumenten uitgewerkt (zie par. 61 en 63), en in het bijzonder een communicatiecampagne ontwikkeld (zie par. 65 e.v.): persmededeling en -uitnodiging, een affiche, webpagina's...*
- [61] *De website "De betere koop"¹⁴ werd voor de gelegenheid gecreëerd. Zijn doelstelling was om een groter aantal mensen met duurzame ontwikkeling vertrouwd te maken en om aan te tonen dat "duurzame producten net zo goed lekker, vers, aantrekkelijk en kwaliteitsvol kunnen zijn als andere producten." Hij bevat concrete tips en getuigenissen verzameld bij min of meer bekende 'bloggers'. De campagne 'De betere koop' is gestart op 15 maart 2006 en heeft het hele jaar gelopen.*
- [62] De raad vindt het jammer dat de website werd gecreëerd zonder dat de consumentenverenigingen werden geraadpleegd en zonder rekening te houden met het terreinwerk dat al jarenlang wordt verricht.
- [63] *De "visual" van de campagne - een grootmoeder met afval op het hoofd - werd verspreid in de pers en in de vorm van postkaarten.*
- [64] De FRDO vindt dat deze *visual* geen mobiliserend karakter had, wat toch het doel van de campagne was, en hij schaarde de mensen evenmin achter de waarden van duurzame

¹⁴ <http://www.debeterekoop.be/>

ontwikkeling. De baseline van de campagne gekoppeld aan deze *visual* (doe uw kleinkinderen niet aan wat u zelf niet zou willen dat ze u aandoen) kwam niet duidelijk over.

[65] **Betreffende de communicatie-instrumenten stelt de raad het volgende voor:**

- voor de campagne: samen met een extern bureau zoeken naar een *visual* en campagneboodschappen waarin de verschillende actoren zich kunnen herkennen en die een unifiërende visie over duurzame ontwikkeling uitdragen.
- voor de website “De betere koop”: deze site afschaffen omdat de inhoud niet beantwoordt aan de doelstellingen van de campagne en omdat de site onduidelijk en onaantrekkelijk wordt voorgesteld (trouwens, sinds oktober 2006 is hij blijkbaar niet meer geactualiseerd). Als men toch zou beslissen om de website te behouden, dan zal men hem zeker dynamischer moeten maken op basis van een brainstorming met de consumentenverenigingen.
- in het kader van de campagne die de Week van DO aankondigt: de POD DO zou een “Prijs Duurzame Ontwikkeling” kunnen lanceren die bedoeld is om de beste artikelen die in de Belgische pers over DO zijn verschenen, in de kijker te zetten.

[66] De raad vindt het concept van “de Week van de DO” in het algemeen positief, maar hij dringt er op aan dat de sensibilisatieacties voor duurzame ontwikkeling niet zouden beperkt blijven tot één week in het bijzonder. Men zou de week kunnen opvatten als ofwel het referentiepunt van een jaar van activiteiten, ofwel de lancering van het jaarprogramma met activiteiten. In dit kader zou het ook nuttig zijn om een “DO-signatuur” uit te werken (een zelfde *visual* of slogan) waarmee de burgers direct het verband kunnen zien tussen de acties die in de loop van het jaar worden gevoerd. Volgens dezelfde redenering beveelt de raad aan om deze herkenbare *visual* of logo het hele jaar door te gebruiken.

[67] De raad vindt dat men de Week meer gedecentraliseerd en meer *bottom up* moet organiseren. Ideaal zou zijn dat dit gebeurt in samenwerking tussen de verschillende beleidsniveaus. Daarom stelt de raad voor om vanaf het conceptstadium van de week de plaatselijke, de gemeentelijke, de regionale en de provinciale actoren bij elkaar te brengen (zie in dit verband § 101 over de Nationale Strategie inzake Duurzame Ontwikkeling).

[68] De FRDO denkt dat een evaluatie nuttig zou zijn na elke Week van DO: heeft de boodschap die men heeft willen uitdragen, de gewenste impact gehad? Hierbij is een evaluatie met cijfers nodig (aantal aanwezige organisaties, aantal projecten, aantal bezoekers, weerklank in de pers, aantal ambtenaren per afdeling die aan de Dag van DO in het openbaar ambt hebben deelgenomen...). Er zijn indicatoren nodig van de activiteiten, maar ook van de effectiviteit ervan (behalen van de doelstellingen).

B.3 Raadpleging van de bevolking over de voorontwerpen van federale plannen

[69] *De wet van 5 mei 1997 (artikel 4, 2^e) legt de overheden op om over elk voorontwerp van een Federaal Plan inzake DO een raadpleging te organiseren (elke vier jaar). “De Koning bepaalt de maatregelen om het voorontwerpplan een zo ruim mogelijke bekendheid te geven en om de bevolking erover te raadplegen.” In dat geval moet iedereen de mogelijkheid hebben om zijn stem over het te voeren beleid te laten horen. Het K.B. van 2 april 2003¹⁵ heeft aan de POD DO de opdracht toegewezen om de raadpleging van de bevolking te organiseren. De onpartijdige taak van de POD DO omvat de raadpleging en de communicatie over de raadpleging.*

¹⁵ K.B. van 2 april 2003 ter wijziging van het K.B. van 9 januari 2000 dat de algemene regels vastlegt van de raadpleging van de bevolking over het voorontwerp van de federale plannen inzake duurzame ontwikkeling.



- [70] Tijdens de raadpleging kan de bevolking gedurende 3 maanden het voorontwerp van het Federaal Plan inkijken in alle gemeentehuizen en alle openbare bibliotheken die erkend zijn door de Vlaamse, de Waalse en de Duitstalige Gemeenschappen. Men kan de tekst ook lezen op een website en er is zelfs een gratis papierversie verkrijgbaar. De opmerkingen moeten gestuurd worden naar de ICDO (schriftelijk of via elektronische weg). De ICDO onderzoekt de opmerkingen (en het advies van de FRDO) en ze zet het voorontwerp om in een ontwerpplan dat dan ter goedkeuring aan de Ministerraad wordt voorgelegd.
- [71] Er werden twee raadplegingen op deze manier georganiseerd, in 2000 en in 2004¹⁶.
- *Bij de eerste raadpleging (in 2000), kwamen 89% van de reacties van individuele burgers en 11% van organisaties. Men noteerde 1.887 reacties (voor zowat 16.000 opmerkingen¹⁷. De verwerking van de gegevens werd verricht door het Centrum Duurzame Ontwikkeling, dat ook een aantal suggesties voor toekomstige raadplegingen heeft gegeven. Er werd geen evaluatie gepubliceerd volgend op de verwerking.*
- *Bij de tweede raadpleging (2004) heeft 72,5% burgers gereageerd, tegenover 27,5% organisaties. Er werden 805 reacties met 6.000 opmerkingen ingezonden. Bovendien hebben bijna 20.000 mensen de website www.plan2004.be geraadpleegd en 2.500 onder hen zijn nog meerdere malen opnieuw naar de site gesurft. En 8.440 bezoekers hebben het voorontwerp gedownload. Wegens een gebrek aan gegevens was het niet mogelijk om een kwalitatieve vergelijking tussen de twee raadplegingen te maken.*
- [72] *Als men de kostprijs per reactie voor de twee raadplegingen berekent (kostprijs van de communicatie gedeeld door het aantal reacties), dan komt men tot deze cijfers: 205 € voor de eerste raadpleging en 760 € voor de tweede¹⁸.*
- [73] *De POD DO heeft aan het Instituut voor de Overheid¹⁹ gevraagd om zijn raadplegingen van de bevolking te evalueren. Naar aanleiding van deze evaluatie heeft men aanbevelingen geformuleerd. Men vond dat de vorm en de inhoud van de voorgestelde documenten weinig afgestemd waren op een raadpleging van het grote publiek. In dit verband heeft de FRDO reeds in zijn advies van 2003²⁰ nadrukkelijk gewezen op de noodzaak om het document af te stemmen op het geraadpleegde doelpubliek, en hij heeft voorgesteld om “DO te vertalen in concrete voorstellen die aanleunen bij het dagelijkse leven van de burger.” Bovendien beveelt het Instituut voor de Overheid aan om te vermijden dat de raadplegingen zodanig worden georganiseerd dat de bevolking ze beschouwt als alibi's die bedoeld zijn om reeds genomen beslissingen te valideren. Het gebrek aan feedback aan de personen en organisaties die de moeite hebben gedaan om te reageren, heeft deze indruk nog versterkt.*
- [74] De FRDO vindt dat de eerste twee raadplegingen van de bevolking hun doelstellingen op het vlak van de participatie niet hebben bereikt. Er zijn vooral problemen in verband met de communicatiestrategie en het voor de raadpleging voorgelegde document. Bovendien bleek de communicatie duur in verhouding tot de ontvangen reacties.

¹⁶ Zie het Federaal Rapport inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004 “ Ontwikkeling begrijpen en sturen ” (Task force duurzame ontwikkeling van het Federaal Planbureau), 4.2 – Van raadpleging tot planning.

¹⁷ Men spreekt van een “ reactie ” wanneer een inzending één of meer “ opmerkingen ” bevat.

¹⁸ Gegevens overgenomen uit het Federaal Rapport inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004 “ Ontwikkeling begrijpen en sturen ” (Task force duurzame ontwikkeling van het Federaal Planbureau), 4.2 – Van raadpleging tot planning.

¹⁹ “Methoden en technieken van burgerparticipatie : strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het federaal plan duurzame ontwikkeling ”, Instituut voor de Overheid (Kim Loyens en Steven Van de Walle, mei 2006).

²⁰ Advies van 20 mei 2003 over de noodzaak om een raadplegingstrategie te ontwikkelen en aanbevelingen voor de raadpleging over het voorontwerp van het 2^{de} Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling.

- [75] Het onderzoek²¹ dat op vraag van de POD DO werd uitgevoerd om de eerste twee raadplegingen te evalueren, bevat veel nuttige elementen om de volgende beleidsverantwoordelijke voor DO te helpen de volgende raadpleging beter uit te werken en te organiseren.
- [76] De ervaring met de eerste twee raadplegingen toont duidelijk aan dat het nodig is de gebruikte instrumenten beter af te stemmen op de nagestreefde doelstellingen. De “experts” konden hun mening kwijt langs de beschikbare kanalen, maar dat is niet het geval geweest voor een groot publiek. Men moet de raadpleging organiseren met het oog op een maximale efficiëntie van de beschikbare middelen. Dit impliceert het gebruik van instrumenten die afgestemd zijn op de doelstellingen en op de doelgroepen.
- [77] De FRDO geeft hier enkele algemene aanbevelingen over de raadpleging van de bevolking. Maar als de overheid dit wenst, kan de raad zich grondiger uitspreken over de nota die de ICDO momenteel aan het voorbereiden is over de raadpleging over het Voorontwerpplan.
- [78] **De raadpleging van de bevolking mag niet verward worden met de raadpleging van de stakeholders (vraag om advies aan de FRDO). Dergelijke raadplegingen beogen verschillende doelstellingen en doelgroepen en vereisen een passende communicatiestrategie en raadplegingdocumenten.**
- [79] **In zijn advies over de oriëntatienota voor het 3de FPDO²² heeft de raad benadrukt dat de inhoud van het plan en de aard van de te voeren raadpleging aan elkaar gelinkt zijn.**
- [80] **De raadpleging van de bevolking door middel van opinieonderzoek streeft verschillende doelstellingen na, zoals de “technische” verbetering van het ontwerp, de betrokkenheid van de civiele maatschappij bij de uitwerking van het beleid, de evaluatie van de voorstellen... Welnu, het lijkt niet mogelijk om deze verschillende soorten doelstellingen met dezelfde instrumenten na te streven. Daarom beveelt de FRDO aan om één of enkele prioritaire doelstellingen aan te duiden en om de instrumenten van de raadpleging volgens deze doelstellingen uit te werken²³.**
- [81] **Wanneer het gaat om het verbeteren van de kwaliteit van het Voorontwerpplan, bestaat het doelpubliek in de eerste plaats uit experts van de civiele maatschappij, universitair en bedrijven... die gemakkelijk te bereiken zijn (bijvoorbeeld via een mailing). In dat geval zou het informeren van het grote publiek kunnen gebeuren zonder de kosten van een dure promotiecampagne. Het informeren zou zich dan bijvoorbeeld kunnen beperken tot aankondigingen in de pers, een affiche in de gemeentehuizen, een beperkt aantal conferenties op het terrein, die worden georganiseerd in partnerschap met de Gewesten, de Verenigingen van Steden en Gemeenten, organisaties van de civiele maatschappij, en deze conferenties zouden dan ruim toegankelijk zijn voor de pers en de plaatselijke bevolking.**
In dat geval is het Voorontwerpplan het document dat in het kader van de raadpleging van de bevolking wordt voorgelegd, zoals het is voorgelegd aan experts en men kan het ook inkijken op een website en op verzoek gratis laten opsturen. Deze papierversie wordt ook uitgedeeld tijdens de conferenties op het terrein.
- [82] **Omdat het er op lijkt dat het volgende plan een “meta” plan wordt met daarin de grote plannen die er bestaan in de verschillende beleidsdomeinen, zou men de raadpleging van de bevolking kunnen aanpakken zoals hierboven is voorgesteld.**

²¹ “Methoden en technieken van burgerparticipatie : strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het federaal plan duurzame ontwikkeling”, Instituut voor de Overheid (Kim Loyens en Steven Van de Walle, mei 2006)

²² Advies van de FRDO over de beleidsnota voor het 3^e Federaal Plan voor duurzame ontwikkeling, 22 september 2006.

²³ Zie ook het Advies over de noodzaak om een raadplegingstrategie en aanbevelingen uit te werken voor de raadpleging over het voorontwerp van het 2^{de} Federaal Plan voor duurzame ontwikkeling.



- [83] De FRDO stelt ook voor om te evalueren of andere methodes voor de raadpleging van de bevolking, zoals de burgerpanels, de kwalitatieve en de kwantitatieve enquêtes een nuttige aanvulling zouden kunnen zijn van de raadpleging van het grote publiek.
- [84] Als het er echter op aankomt om de deelname van een heel breed publiek aan te moedigen, dan moeten de communicatie over de raadpleging en de instrumenten van de raadpleging zodanig ontwikkeld worden dat ze een ruime deelname mogelijk maken. De uitwerking van de communicatie moet vooral rekening houden met het feit dat de civiele maatschappij uit soms heel verschillende groepen bestaat. De FRDO raadt aan dat men nauwkeurig aangeeft welke doelgroepen men in de eerste plaats wenst te bereiken (jongeren, bepaalde precare groepen...) en dat men rekening houdend met deze doelgroepen de communicatiestrategie uitwerkt.
- [85] De raadpleginginstrumenten moeten ook aangepast zijn om een ruime deelname te bevorderen. De FRDO stelt dan ook voor om in die optiek te werken met een beperkt aantal concrete scenario's die van strategisch belang zijn. Men zou bijvoorbeeld aan de mensen kunnen vragen om hun mening te geven over de maatregelen (reglementering, economische maatregel, informatie...) die men moet invoeren om een gegeven doelstelling te bereiken (een voorbeeld: als men er in het domein van de verlichting naar streeft om het energieverbruik van de verlichting in woningen te verminderen met X%, dan kan men verschillende scenario's bespreken: een reglementering die meer energie-efficiëntie oplegt voor alle lampen, door middel van informatie en premies gezinnen aanmoedigen om te kiezen voor spaarlampen...).

1.2 Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling (ICDO)

- [86] *De wet van 5 mei 1997 over de coördinatie van het federale beleid inzake Duurzame Ontwikkeling heeft geleid tot de oprichting van de Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling. Deze bestaat uit/*
- een vertegenwoordiger van elk lid van de federale regering?
 - een vertegenwoordiger van elke federale overheidsdienst en van elke programmatorische overheidsdienst die zetelen als experts,
 - een vertegenwoordiger van het Federaal Planbureau.
 - Ook de regeringen van de gewesten en gemeenschappen worden uitgenodigd om een vertegenwoordiger aan te wijzen.
- [87] *Sinds kort²⁴ wordt er een ambtenaar van de POD DO door het federale regeringslid dat bevoegd is inzake duurzame ontwikkeling aangesteld, die instaat voor het secretariaat van de Commissie.*
- [88] *Om ervoor te zorgen dat de uitwerking en de opvolging van het plan in de beste omstandigheden verlopen, heeft de ICDO structurele samenwerkingsverbanden gecreëerd met en tussen overheidsdiensten en -instellingen. Ze probeert ook om een samenwerking uit te bouwen met de Gewesten en de Gemeenschappen, door bemiddeling van de vertegenwoordigers van de gewestelijke en de gemeenschapsregeringen die in deze commissie zetelen²⁵.*
- [89] *De wetgever heeft een aantal opdrachten toegewezen aan de Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling zoals het voorbereiden van een vierjaarlijks plan voor duurzame ontwikkeling. Dat bestaat uit verschillende fases: een voorontwerp van een plan opstellen, een zo ruim mogelijke bekendheid eraan geven en de bevolking erover raadplegen, en een ontwerplan uitwerken dat vervolgens aan de regering wordt voorgelegd (cf art. 4 tot 6). De ICDO staat ook in voor de opvolging van het federaal plan. Andere opdrachten zijn gericht op*

²⁴ Programmawet van 27 december 2006, Titel XIV, hoofdstuk III, art. 347.

²⁵ Zie het Rapport 2005 van de ICDO (31 mars 2006)

de federale overheidsdiensten: het opstellen van het jaarverslag van de ICDO (art. 19) en het coördineren van de jaarverslagen van de leden van de ICDO (art. 17, 3°), evenals de oriëntaties die aan het Federaal Planbureau moeten worden gegeven (art. 17, 1°) en het definiëren van de opdrachten van de federale administraties en publieke instellingen (art. 17, 2°).

1.2.1 Communicatiebeleid

- [90] *Van de opdrachten van de ICDO zijn er in de optiek van een communicatiebeleid twee heel belangrijk: enerzijds het concipiëren van het Voorontwerpplan en anderzijds de jaarverslagen.*
- [91] *Artikel 4, § 1 van de wet bepaalt dat de ICDO een voorontwerpplan moet voorstellen aan de Kamers van volksvertegenwoordigers, aan de FRDO en aan de regeringen van de Gemeenschappen en de Gewesten. Art. 4 § 2 voorziet dat de Koning de maatregelen bepaalt om het voorontwerpplan een zo ruim mogelijke bekendheid te geven om de bevolking te raadplegen. Nochtans heeft de ICDO nooit het nodige budget voor deze opdracht gekregen.*
- [92] *Zoals eerder al vermeld (cf § 12), wordt de opdracht om de raadpleging van de bevolking over het voorontwerpplan te organiseren, tegenwoordig uitgevoerd door de POD DO. Aangezien het plan door de regering is goedgekeurd, zijn de verspreiding ervan en de communicatie erover ten laste van het regeringslid bevoegd voor duurzame ontwikkeling.*
- [93] *Elk jaar stelt de ICDO een rapport²⁶ op over haar activiteiten van het voorbije jaar. Daarnaast publiceert ze ook de jaarverslagen van haar leden over het beleid inzake duurzame ontwikkeling, en over de toepassing van het FPDO binnen de federale overheidsdiensten en de openbare instellingen. Zoals door de wet is voorzien, worden deze verslagen doorgegeven aan alle leden van de federale regering, de wetgevende Kamers en de FRDO. Ze zijn tevens voor een ruimer publiek beschikbaar op de website van de ICDO.*
- [94] *Tot op heden heeft het secretariaat van de ICDO nooit een budget ontvangen voor het publiceren van haar verslag, noch voor het realiseren en het opvolgen van haar website. Deze kosten worden gedragen door het Federaal Planbureau.*
- [95] *Vermits er gedurende de eerste jaren een gebrek aan financiële en menselijke middelen is geweest, heeft de ICDO geen echt communicatiebeleid kunnen uitwerken. Het secretariaat van de ICDO heeft midden 2005 een initiatief genomen, maar het bureau van de ICDO heeft dit niet aanvaard. Discussies na de publicatie van het verslag van het Rekenhof hebben eind 2006 immers geleid tot de overdracht van het secretariaat van de ICDO naar de POD DO.*
- [96] **De raad vindt het jaarverslag van de ICDO heel nuttig om informatie te verschaffen aan de beleidsmakers, de ambtenaren, de stakeholders, de onderzoekers...**
- [97] **De raad adviseert dat de rapporten van de leden van de ICDO uitsluitend op het internet worden gepubliceerd. Deze rapporten zijn namelijk niet bestemd voor het grote publiek.**

1.3 Task Force Duurzame Ontwikkeling (TFDO)

- [98] *De wet van 5 mei 1997 inzake de coördinatie van het beleid voor duurzame ontwikkeling wijst een aantal opdrachten toe aan het Federaal Planbureau. Eén van deze opdrachten is het om de twee jaar opstellen van een Federaal Rapport inzake duurzame ontwikkeling. Dit rapport moet een de situatie en het beleid tot dan toe evalueren, alsook verwachte ontwikkelingen beschrijven op weg naar duurzame ontwikkeling. Het moet methodieken toepassen die coherent zijn met de principes van duurzame ontwikkeling. De Task Force Duurzame Ontwikkeling (TFDO) bestaat uit experts die sinds januari 1998 voor dit werk instaat onder de leiding en de verantwoordelijkheid van het Federaal Planbureau.*

²⁶ Jaarverslag van de ICDO - <http://www.cidf.fgov.be/pub/RG200601/RG200601fr.pdf>



1.3.1. Tweejaarlijks Rapport

- [99] *“De rol van de Federale Rapporten is immers te informeren en zo een betere coördinatie van de beleidsmaatregelen over de sociale, ecologische en economische oriëntaties van ontwikkeling mogelijk te maken.” ... “Het Rapport biedt analyses van situaties, evaluaties van het gevoerde beleid en toekomstverkenningen. Het voldoet daarmee aan de drie opdrachten die aan de Federale Rapporten zijn toevertrouwd... door de wet van mei 1997...” (uittreksels uit het derde Federaal Rapport inzake Duurzame Ontwikkeling).*
- [100] *Het doelpubliek (vermeld in de wet van 5 mei 1997) tot wie de Task Force zich richt, zijn:*
- *de ICDO, de Ministerraad, de wetgevende Kamers, de FRDO,*
 - *de Regeringen van de Gemeenschappen en de Gewesten en alle officiële internationale instanties die een uitvloeisel zijn van of gekoppeld zijn aan de Conferentie van Rio;*
 - *een breed publiek: “De Minister maakt de lijst van andere bestemmingen op en neemt maatregelen om het een zo ruim mogelijke bekendheid te geven.” Hiertoe behoren verscheidene overheidsdiensten (zoals de voorzitters of de directeurs van de FOD’s, de gewestelijke en de gemeenschapsbesturen), de Belgische Europarlementariërs, de vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, de DO-cellen van de federale besturen.*

1.3.2 Communicatiebeleid

- [101] *Al naargelang het doelpubliek wordt de communicatie anders aangepakt:*
- *de eerste groep heeft geen bijzondere publiciteit nodig, aangezien bij wet is vastgelegd dat deze groep het rapport ontvangt;*
 - *de tweede groep ontvangt het Rapport met een begeleidende brief, ze kent duurzame ontwikkeling en werkt soms op kwesties die ermee te maken hebben;*
 - *een de derde groep echter moet speciale aandacht worden besteed.*
- [102] *Voor het eerste Rapport (1999) waren de middelen heel beperkt, het Federaal Planbureau heeft toen de publicatiekosten gedragen. Voor de rest heeft men geen andere middelen besteed aan het sensibiliseren van het publiek en de overheden. Het Rapport verscheen op de website van het Federaal Planbureau en er werden 800 Rapporten verstuurd (Nederlandstalig en Franstalig). De enige publicitaire inspanning die toen werd geleverd, was het verzenden van een tweede pakket tijdens de raadpleging over het voorontwerp van het eerste Plan. Daarnaast werden ook openbare presentaties gegeven.*
- [103] *Voor het tweede rapport (2002) heeft de bevoegde minister 25.000 € toegewezen. Dit om de verspreiding van het rapport te verbeteren en om een publiek te bereiken dat weinig weet over DO. Een journalist heeft een brochure gerealiseerd voor het grote publiek. Een Cd-rom werd uitgebracht met de twee eerste rapporten, het eerste plan, de wet van 1997, Agenda 21, en met Europese teksten... Een duizendtal rapporten werden verstuurd. Daarnaast werden er 14.000 brochures in het Frans en 17.000 brochures in het Nederlands verspreid. Bovendien werden het rapport en de brochure dikwijls samen met het eerste Plan verspreid. Openbare presentaties erover vonden plaats onder de vorm van conferenties, seminaries, gratis cursussen en meer specifieke conferenties.*
- [104] *Derde Rapport: Om de potentiële wisselwerking met het publiek te vergroten, was er aangekondigd dat in dit derde Rapport een oefening van participatieve toekomstverkenning zou worden opgenomen. Een “tabel met indicatoren voor duurzame ontwikkeling” werd als supplement bij het rapport gevoegd. De verantwoordelijke minister heeft 16.000 € uitgetrokken voor publiciteit. Inspanningen om de Duitstalige Gemeenschap te bereiken, bestonden uit een brochure voor het publiek in het Duits, waarvan er 920 exemplaren werden verdeeld. Om een internationaal publiek te bereiken werd er ook nog een Engelstalige, completere brochure gerealiseerd. Ongeveer 1900 exemplaren werden verzonden, vergezeld van een formulier om te reageren,*

waarvan 900 via de distributielijst van het Federaal Planbureau. De brochure en een bestelbon werden verstuurd naar de DO-cellen, naar de DO-contacten van de gemeenten, er werd een mail verstuurd naar de bibliotheken aangemeld bij de Gemeenschappen. Er werden 8.000 brochures in het Frans en 4.000 in het Nederlands verspreid. In één jaar werden er 41 openbare presentaties gegeven, waarvan 24 op federaal niveau, 2 op Europees niveau en 15 andere. Bij deze voorstellingen werden er 170 rapporten en 700 brochures verdeeld. Het publiek dat deze presentaties heeft bijgewoond, was heel gevarieerd. We moeten hierbij opmerken dat er slechts één aanvraag voor een presentatie in het Nederlands werd ingediend.

[105] *Evaluatie van de Task Force:*

- men heeft geen enkele balans over de bijdragen van het eerste rapport kunnen maken, vermits het toen ging om een eerste rapport (eerste stappen leerproces) en vermits het rapport niet veel belangstelling wekte.
- Het tweede rapport werd beduidend minder gedownload dan het eerste rapport. De reden hiervoor is onbekend.
- Voor het derde rapport komen de resultaten vooral van lezers die men heeft kunnen bereiken via het kanaal van het federale bestuur. Er werd geen enkel formulier geregistreerd van lezers die werden bereikt via het kanaal van de FRDO.
- Voor elk rapport werden er persconferenties gehouden, die voor toenemende belangstelling hebben gezorgd.
- Over de manier waarop de doelgroepen de inhoud van de Rapporten gebruiken, zijn er geen gegevens.
- Bijkomende reflectie en inspanningen zijn nodig om de middelen te vinden die “een zo ruim mogelijke bekendheid” aan het Rapport kunnen geven, en dit zowel bij het brede publiek, bij de overheid als bij de vertegenwoordigers van de civiele maatschappij.
- De pers lijkt niet het beste kanaal om de informatie uit de rapporten te verspreiden. De openbare presentaties blijken echter verrijkende uitwisselingen op te leveren.
- De TFDO stelt voor dat het organiseren en realiseren van de sensibilisatie nog kunnen worden verbeterd in samenwerking met de FRDO. De raad blijkt immers het wettelijk orgaan te zijn dat zelf de meeste feedback kan krijgen die bestemd is voor de auteurs van het rapport. Nochtans zijn er tot nu toe nog maar weinig extra exemplaren van de rapporten aangevraagd door de leden van de FRDO.
- Ten slotte zou men ook nog links kunnen maken met de sites van de andere actoren van de wet van 1997.

[106] De brochure voor het brede publiek schetst de krachtlijnen van het rapport. De raad erkent dat het moeilijk is om de inhoud van het rapport over te brengen aan een breder publiek, maar vraagt zich af of deze brochure op gepaste wijze inspeelt op de informatiebehoeften van de mensen. Het samenvatten en het ‘vulgariseren’ van complexe begrippen zoals dat van het TransGovern Model (*Transformation of living conditions through Governing*) is een moeilijke oefening. Anderzijds vormt de brochure zeker een doeltreffende ondersteuning van de uiteenzettingen. Ze heeft de verdienste dat ze het federale rapport in een paar lijnen voorstelt, maar haar inhoud is enkel toegankelijk voor een geïnformeerd publiek.

[107] **De rapporten zijn zeer nuttige informatiebronnen voor het publiek waarnaar ze zich richten, maar ze zijn communicatief niet aangepast voor een ruimer publiek.**

[108] **De huidige brochure zou doelgericht moeten worden verspreid naar specifieke organisaties die in de rapporten geïnteresseerd kunnen zijn en die als tussenschakel fungeren. De raad is echter van oordeel dat deze brochure geen aangepast communicatiemiddel is om het publiek te bereiken. Daarvoor zijn andere instrumenten voor vulgarisatie nodig. De raad onderkent evenwel dat het communiceren van wetenschappelijke rapporten geen gemakkelijke taak is.**



- [109] **Om het grote publiek te bereiken, beveelt de raad aan om een brochure te publiceren met sleutel-indicatoren die de aandacht vestigen op grote tendensen en recente evoluties die betekenisvol zijn inzake duurzame ontwikkeling. Informatie over de niet-duurzame tendensen, evaluatie van beleidsmaatregelen, alternatieve scenario's zouden het publiek eveneens kunnen interesseren.**

1.4 Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO)

- [110] *De Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO) werd opgericht door de wet van 5 mei 1997 inzake de coördinatie van het federale beleid voor duurzame ontwikkeling. Hij is het advies- en overlegorgaan van de civiele maatschappij inzake duurzame ontwikkeling op federaal niveau.*
- [111] *De FRDO geeft adviezen over het beleid inzake duurzame ontwikkeling aan de Belgische federale overheid. De raad speelt ook de rol van forum om hierover van gedachten te wisselen. Daarnaast organiseert hij activiteiten om het draagvlak voor duurzame ontwikkeling uit te breiden.*
- [112] *De samenstelling van de FRDO is heel breed, met vertegenwoordigers van vakbonden, ondernemingen, niet-gouvernementele organisaties inzake leefmilieu, niet-gouvernementele organisaties inzake ontwikkelings samenwerking, consumentenorganisaties en de wetenschappelijke wereld.*

1.4.1 Opdrachten

- [113] *De wet van 5 mei 1997 voorziet in haar artikel 11 dat de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling onder andere de opdracht heeft om "de zo ruim mogelijke medewerking op te wekken van de openbare en particuliere organisaties, evenals van de burgers, om deze doelstellingen te bereiken". Voor zijn werking beschikt de raad over een dotatie afkomstig van het federale budget en over een permanent secretariaat dat bestaat uit administratief en wetenschappelijk personeel.*
- [114] *Sinds enkele jaren heeft de FRDO een aantal communicatie-instrumenten uitgewerkt. De werkgroep "Sensibilisatie en communicatie" heeft de opdracht gekregen om de het communicatiebeleid en de communicatie-instrumenten van de raad te volgen.*

1.4.2 Communicatiestrategie

- [115] *De eerste Nota inzake de communicatiestrategie van de FRDO dateert van 11 januari 2006 (goedgekeurd door het Bureau). Zijn doelstellingen zijn voornamelijk het versterken van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling, met de steun van de civiele maatschappij (door middel van adviezen); het vergroten van het draagvlak van duurzame ontwikkeling door de diverse doelgroepen er beter kennis mee te laten maken; en tenslotte door de meerwaarde van de raad als multistakeholders forum beter te bekend te maken.*
- [116] *De doelgroepen van de communicatie van de raad zijn:*
- *de overheid (regering, parlement en administratie)*
 - *de intermediaire organisaties: de civiele maatschappij (stakeholders, ledenorganisaties...), evenals de media en andere decision makers;*
 - *het grote publiek (beperkt, vermits de vereiste middelen ontbreken).*
- [117] *Er zijn vier types instrumenten waarover de raad beschikt:*
1. *de publicaties: adviezen (verstuurd per mail of in papierversie) en de andere publicaties op papier (jaarverslag, brochures, Krantje 10 jaar FRDO, het jaarlijks krantje...); de elektronische Nieuwsbrief (FRDO Info, die naar ongeveer 1500 adressen wordt verstuurd: leden van de raad, mensen uit de pers, parlementariërs, mensen die een forum hebben bijgewoond...);*

2. de website (aantal raadplegingen: ongeveer 10.000/jaar, sinds 2003). Op de site van de raad vinden we het volgende:

- de samenstelling van de raad,
- de publicaties (adviezen, notulen van studiedagen, jaarverslag...)
- een kalender van de vergaderingen,
- een bibliotheek (basisinformatie, wetgeving, interessante Internetadressen, sites van leden, DO-sites...)

De site zal dit jaar een worden vernieuwd (in overeenstemming gebracht met de stijl van de adviezen, het surfen wordt vereenvoudigd, de site wordt aangenamer en aantrekkelijker gemaakt, er wordt informatie toegevoegd, zoals de rubriek "persmededelingen"...);

3. fora, symposia, interne seminaries, hearings;

4. buiten de raad: externe vergaderingen en presentaties, participatie in netwerken (bijv. EEAC) en contacten met de overheden, de administratie...

[118] Dankzij een aantal initiatieven van de raad over communicatie (intern seminarie, forum, enquête) is er in 2006 een praktische brochure uitgewerkt voor de communicatieverantwoordelijken van de leden van de FRDO²⁷. Zonder te belerend te willen overkomen, herinnert deze brochure aan enkele basisprincipes inzake communicatie, ze legt de nadruk op creativiteit en ze werkt een aantal specifieke aanbevelingen uit voor de communicatie rond duurzame ontwikkeling. Vervolgens geeft ze tekst en uitleg bij enkele voorbeelden van communicatie die door verschillende soorten actoren is gevoerd.

[119] Een krantje dat jaarlijks zal worden verspreid tijdens een forum dat de raad organiseert tijdens de Week van DO, is verschenen in 2006. Dit krantje, opgesteld door een beroepsjournalist, biedt een externe visie op de raad en zijn activiteiten.

[120] Contacten met de pers: regelmatig worden er persmededelingen naar de pers gestuurd en ter gelegenheid van de publicatie van belangrijke adviezen worden er persconferenties georganiseerd, inspeland op de actualiteit, of op evenementen (fora, 10-jarige bestaan van de raad...). Sinds er bilaterale contacten zijn gelegd met journalisten, heeft de raad meer impact in de pers. Maar dit moet nog worden verbeterd.

[121] De middelen die de raad besteedt aan zijn communicatiebeleid, zijn langzaamaan toegenomen:

- personeel: een equivalent van ¼ tijd;
- budget 2006: 27.000 €.

[122] Een interne evaluatie van deze communicatiestrategie zal er moeten komen na twee jaar, namelijk in 2008.

E. Deel 2 : Algemene aanbevelingen

2.1 Belangrijke aspecten van DO-communicatie

De evolutie van het institutionele landschap heeft geleid tot een nieuwe verdeling van de communicatieverantwoordelijkheden tussen de actoren.

[123] De uitwerking van de verantwoordelijkheden inzake communicatie, zoals bepaald door de wet van 5 mei 1997, werd de facto gewijzigd door de oprichting in 2002 van de federale Programmatorische Overheidsdienst Duurzame Ontwikkeling, en vervolgens door het creëren van de DO-cellen in 2004. Vooral de KB's van 2 april 2003 en van 22 september 2004 hebben

²⁷ De brochure is ook te vinden op de website van de raad : http://www.frdo.be/nl/pubnl/broch_siteNL_150DPI.pdf.



de FOD DO met specifieke missies belast, namelijk:

- het organiseren van de raadpleging van de bevolking over het voorontwerp van het federaal plan,
- de uitwerking van een strategie voor sensibilisatie rond duurzame ontwikkeling.

[124] Dit heeft langzaam geleid tot een nieuwe verdeling van de communicatietaken tussen de federale actoren die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de wet van 1997. Tot op heden zijn de communicatieacties, die de voormelde institutionele actoren richten naar een al dan niet verschillende doelpubliek, nog niet echt gecoördineerd geweest.

[125] De FRDO vindt dat deze gewijzigde opbouw van de verantwoordelijkheden het volgende zou moeten mogelijk maken:

- een betere coherentie en een veel meer professionele aanpak van de communicatie over duurzame ontwikkeling,
- een betere identificatie van het (de) doelgroep(en) waarop elke actor mikt,
- en dus een beter "rendement" van de boodschappen die elkeen voortbrengt.

Zich ervan bewust zijn dat informatie niet volstaat om gedrag te doen evolueren.

[126] Om de keuzes en het gedrag van consumenten meer te doen overeenstemmen met duurzame ontwikkeling, doen de overheden vaak een beroep op informatieve maatregelen (sensibilisatiecampagne, verspreiden van brochures en folders, het ter beschikking stellen van informatie op het web...). Maar recente onderzoeken over gedragsverandering²⁸ geven aan dat dit soort van maatregelen dikwijls niet leidt tot reële wijzigingen, tenzij dan als aanvulling van andere instrumenten (normen, reglementering...). Het model van een rationele consument die zijn keuzes optimaal volgens de gegeven informatie maakt, werkt in de realiteit totaal niet of niet goed. Het is dus belangrijk dat men preciseert wat de doelstellingen zijn die het communicatiebeleid nastreeft en dat men nagaat of men deze doelstellingen kan bereiken dankzij communicatie- en informatiemaatregelen.

De communicatie professioneel aanpakken

[127] De Raad vindt dat de communicatie over duurzame ontwikkeling veel professioneler moet worden aangepakt. Zo zijn professionele bekwaamheden inzake communicatie een absolute must voor degenen die over duurzame ontwikkeling communiceren. Wanneer deskundigen in DO communiceren over duurzame ontwikkeling, is er vaak een gebrek aan professionaliteit op het vlak van communicatie wat leidt tot communicatie die doeltreffendheid mist. Wanneer enkel communicatiespecialisten voor deze communicatie instaan, is het soms ver zoeken naar inhoud, wat niet veel beter is. Het komt er bijgevolg op aan nieuwe competenties te ontwikkelen die kennis over duurzame ontwikkeling linken aan efficiënte communicatie praktijken.

[128] Ter herinnering, om ervoor te zorgen dat communicatie doeltreffend is en haar doelstellingen bereikt, moeten er bepaalde voorwaarden worden vervuld. Zo is het belangrijk dat men elke actie zorgvuldig voorbereidt, plant, vooraf test en evalueert. Bij de voorbereiding kunnen een aantal vragen concreet helpen bij het ontwikkelen van een meer relevante communicatie. Enkele voorbeelden:

- Welke doelstellingen willen we bereiken?
- Wat is de boodschap?
- Wat zijn de doelgroepen?
- Wat zijn de kenmerken van deze doelgroepen?

²⁸ Zie in dit verband het rapport van de Sustainable Consumption Roundtable "*I will if you will - Towards sustainable consumption*", May 2006 (a joint initiative from the National Consumer Council and the Sustainable Development Commission). Zie ook in het bijzonder de onderzoeken die zijn uitgevoerd door de partners van de cluster "duurzame ontwikkeling" van het PODO II 2001-2005 (Tweede plan voor een wetenschappelijke ondersteuning van een beleid gericht op duurzame ontwikkeling) van het Federale Wetenschapsbeleid, dat twee luiken omvatte: "*Global change, ecosystemen en biodiversiteit*" en "*Duurzame productie -en consumptiewijzen*".

- Hoe kunnen we deze doelgroepen bereiken?
- Wanneer is het relevant om een actie te voeren?
- Met behulp van welke instrumenten?
- Het is heel nuttig om eerder welke communicatie vooraf te testen bij een deel van de bevolking, vooraleer een campagne op grote schaal wordt gelanceerd.
- ...

[129] De Raad stelt voor om verschillende modellen te gebruiken voor het bepalen van doelgroepen of voor het samenstellen van stalen van de bevolking in het kader van pre- of post-test campagnes, raadplegingen, enquêtes, enz. Meestal gebruikt men sociaal-demografische criteria om enquêtes uit te voeren en te interpreteren. Maar de modellen zoals het mentality model, dat zich baseert op de waarden van de mensen en hun kijk op hun bestaan, zou een toegevoegde waarde kunnen bieden wanneer het gaat om het testen van bepaalde initiatieven of om het evalueren van het gedrag van mensen tegenover DO. Deze benadering kan ook nuttig zijn voor een verbeterde communicatie zodat de boodschappen beter worden aangepast aan de doelgroep.

Systematische evaluatiemechanismen ontwikkelen

[130] De Raad stelt vast dat het door het gebrek aan nauwkeurige cijfergegevens over deze verschillende instrumenten en door het omzeggens systematisch ontbreken van evaluatiedocumenten, moeilijk is om een evaluatie te maken van het communicatiebeleid en van de aangewende instrumenten. De raad vindt het nodig dat men de communicatieactiviteiten van de overheden en de door de overheden ondersteunde communicatieactiviteiten systematisch evalueert om meerbepaald na te gaan of de ingezette middelen goed beantwoorden aan de gedefinieerde doelstellingen.

[131] Deze evaluaties kunnen gaan over verschillende aspecten van de communicatie. Men zou ze niet mogen beperken tot kwantitatieve indicatoren (aantal artikelen, aantal bereikte personen ...) maar men zou er ook een kwalitatief luik aan moeten geven, waarbij de impact op de doelgroepen wordt nagegaan (waarneming, bekendheid die men onthouden heeft, effecten op gedrag...).

2.2 Coherentie en complementariteit om de communicatieacties over duurzame ontwikkeling efficiënter te laten werken op federaal niveau? Partnerschappen?

Beter gedefinieerde specifieke kenmerken en een betere coördinatie tussen de actoren van de wet van 97.

[132] Een aantal federale actoren inzake duurzame ontwikkeling dragen gedeelde verantwoordelijkheden voor de communicatie gericht naar het brede publiek, de ambtenaren, de "tussenpersonen", organisaties van de civiele maatschappij... Men weet dat men door met iedereen te willen communiceren, uiteindelijk met niemand nog goed communiceert. De raad vindt dat het nuttig zou zijn dat men prioritaire doelgroepen definieert voor alle actoren apart. Op die manier kunnen de actoren de communicatieniches voor hun rekening nemen die meer specifiek met hen te maken hebben en waarmee ze bijgevolg beter vertrouwd zijn.

[133] De raad vindt het onontbeerlijk dat men een wisselwerking en overleg bevordert tussen de verschillende cellen van duurzame ontwikkeling, om zo hun communicatiebeleid te coördineren.

[134] De raad stelt voor dat er tweemaal per jaar bijeenkomsten van vertegenwoordigers van alle actoren op federaal niveau worden georganiseerd in de POD DO, met de bedoeling om:

- 1) wederzijdse evaluaties te geven van de verschillende doelstellingen en instrumenten;
- 2) de acties van een federale communicatiestrategie te coördineren en om hun ervaringen uit te wisselen;



3) eventueel gemeenschappelijke initiatieven uit te werken.

- [135] Omdat er zoveel diversiteit is onder de overheidsactoren die op verschillende niveaus moeten communiceren over duurzame ontwikkeling en omdat er ook rekening moet worden gehouden met het gebrek aan communicatiedeskundigheid bij hen, vindt de raad dat het zeker interessant en nuttig zou zijn om een kleine communicatie-cel te creëren. Deze communicatie-cel zou dan de taak hebben om op verzoek voorafgaande adviezen te geven (die uiteraard niet bindend zijn) over boodschappen die in het kader van overheidsinitiatieven betreffende duurzame ontwikkeling worden genomen (week van DO, raadpleging FPDO...). Deze cel zou een externe, afstandelijke visie bieden met het oog op een voortdurend streven naar coherentie in de overheidscommunicatie over duurzame ontwikkeling. Deze cel zou kunnen bestaan uit praktijkspecialisten die bijvoorbeeld afkomstig zijn uit erkende organismen zoals het Observatoire du Récit médiatique (UCL), de media, de reclame- en marketingwereld, enz. Ze zou -meer bepaald bij de organisatie van grote campagnes- op verzoek moeten zorgen voor een jaarlijkse diagnose van de overheidscommunicatie inzake duurzame ontwikkeling, en men zou deze kunnen koppelen aan een "barometer"-advies van de FRDO. Ze zou ook informeel verbonden zijn aan de POD DO, waarbij deze laatste dan zou instaan voor het essentiële van de communicatie bestemd voor het grote publiek.
- [136] Men zou interne partnerschappen (tussen actoren van de wet van 1997) en externe partnerschappen (met de diverse FOD's en POD's) partnerschappen moeten overwegen. Zo vindt de FRDO dat het nuttig zou zijn om een folder uit te geven voor de federale administraties met een duidelijke en eenvoudige voorstelling "wie op federaal niveau wat doet inzake duurzame ontwikkeling". Men zou er de voornaamste actoren van DO in kunnen opnemen, samen met hun opdrachten, webadressen, nuttige contacten en links en de meest betrokken besturen. Vervolgens zou deze folder kunnen dienen als basis voor een andere brochure die dan door de voornaamste actoren en door de FOD's wijd zou verspreid worden naar een ruimer publiek.

Een horizontale integratie

- [137] Men zou de diverse acties betreffende DO beter moeten plannen en coördineren om schaalvoordelen te realiseren en tegelijkertijd de algemene coherentie en complementariteit van de initiatieven te verbeteren. Zo zou men bijvoorbeeld om de Week van duurzame ontwikkeling goed te organiseren, de gekozen data (misschien ook van de thema's) moeten coördineren met de data van de Week van de Eerlijke Handel, die er net voor valt.
- [138] Duurzame ontwikkelingseffectbeoordeling (DOEB)²⁹ - of "duurzaamheidstest" - is een interessant instrument waarmee de diensten eventuele sociale, economische en ecologische effecten van een voorgestelde beleidsmaatregel kunnen laten bestuderen alvorens hierover een definitieve beslissing wordt genomen. De raad vindt dat het inzake duurzame ontwikkeling bijzonder doeltreffend zou zijn als elke minister een "DOEB" fiche zou gebruiken om te communiceren over elke beslissing die hij neemt.
- [139] De communicatie van de federale regering over duurzame ontwikkeling zou een veel grotere impact en veel meer toegevoegde waarde hebben als alle ministers en de regeringsleider in goed overleg zouden communiceren over duurzame ontwikkeling.

Een verticale integratie

- [140] Het federale niveau is amper uitgerust om communicatie gericht naar het brede publiek te voeren. De FRDO vindt dat voor het doeltreffend verspreiden van boodschappen en documenten over duurzame ontwikkeling een synergie tussen de gefedereerde entiteiten nodig is, aangezien de bevoegdheden bij verschillende beleidsniveaus liggen. De raad vindt dat een minimum aan overleg en de uitwerking van reële synergiën een prioritaire doelstelling zouden

²⁹ KB van 22 september 2004 over de creatie van 'cellen duurzame ontwikkeling' belast de POD DO met het "operationeel maken van DOEB-methodes en het aan elke dienst ter beschikking stellen van deze methode". De POD DO moet ook waken over de kwaliteit van de implementatie van DOEB.

moeten zijn. Alle entiteiten van de Belgische staat zijn hierbij immers betrokken. Zo zijn de gemeenschappen bijvoorbeeld de bevoorrechte aanspreekpunten van scholen, organisaties voor permanente scholing, publieke media, culturele actoren... Dit zou zeker helpen om de campagnes doeltreffender te maken en om schaalvoordelen te realiseren.

- [141] In dit opzicht vindt de raad het heel belangrijk dat de toekomstige nationale strategie voor duurzame ontwikkeling een luik "communicatiestrategie" omvat. Volgens de derde FRDO-enquête over het draagvlak voor duurzame ontwikkeling hechten de media nog altijd weinig belang aan duurzame ontwikkeling. Ook al is er in dit verband al vooruitgang geboekt in de geschreven pers (cf § 8 van dit advies), toch is de openbare televisie nog lang niet bereid om voldoende plaats te geven aan duurzame ontwikkeling. Een nationale DO strategie zou aan dit probleem kunnen tegemoetkomen. Tenslotte zou de nationale strategie in een bijlage de institutionele mechanismen van duurzame ontwikkeling in België kunnen voorstellen.



Bijlage 1. Aantal stemgerechtigde leden aanwezig en vertegenwoordigd tijdens de algemene vergadering

- 3 van de 4 voor- en ondervoorzitters:
T. Rombouts, A. Panneels, J-Y Saliez
- 4 van de 6 vertegenwoordigers van de niet-gouvernementele organisaties voor milieubescherming:
R. de Schaetzen (Natagora), J. Gilissen (IEB), J. Miller (IEW), J. Turf (BBL)
- 2 van de 6 vertegenwoordigers van de niet-gouvernementele organisaties voor ontwikkelings-samenwerking:
A. Heyerick (VODO), B. Gloire (Oxfam-Solidarité)
- de 2 vertegenwoordiger van de niet-gouvernementele organisaties die de belangen van verbruikers verdedigen:
Catherine Rousseau (CRIOC), Christian Rousseau (Test-Achats)
- 1 van de 6 vertegenwoordigers van de werknemersorganisaties:
F. Maes (ABVV)
- 4 van de 6 vertegenwoordigers van de werkgeversorganisaties:
I. Chaput (Fedichem), A. Deplae (UCM), A. Nachtergaele (Federatie Voedingsindustrie), G. Vancronenburg (VBO)
- 2 de 2 vertegenwoordigers van de energieproducenten:
H. De Buck (Electrabel), F. Schoonacker (SPE)
- 5 de 6 vertegenwoordigers van de wetenschappelijke milieus:
M. Carnol (ULg), R. Ceulemans (UA), D. Lesage (UG), J.-P. van Ypersele de Strihou (UCL), E. Zaccai (ULB).

Totaal: 23 van de 38 stemgerechtigde leden

Opmerking: Bij de werkgeversorganisaties en bij de niet-gouvernementele organisaties voor milieubescherming is er één vertegenwoordiger nog niet aangeduid.

Bijlage 2. Voorbereidende vergaderingen voor dit advies

De werkgroep Sensibilisatie en Communicatie heeft vergaderd op 19 oktober, 9 en 22 november, 13 december 2006; 10 en 31 januari, 9 en 15 februari, 1 maart 2007.

4 hoorzittingen vonden plaats :

- Op 19/10/06 heeft mevrouw L-A. Hondkyn (POD DO) de adviesvraag voorgesteld.
- Op 9/11/06 heeft mijnheer H. de Beer de Laer (voorzitter POD DO) de communicatie-instrumenten voorgesteld die werden gebruikt tijdens de publieke consultaties.
- Op 22/11/06 heeft mevrouw K. Loyens (Instituut voor de Overheid) de studie "Methoden en technieken van burgerparticipatie" toegelicht.
- Op 13/12/06 heeft mijnheer H. de Beer de Laer de "Weken DO" geëvalueerd.

Bijlage 3. Personen die aan de voorbereiding van dit advies hebben meegewerkt

Voorzitster en vice-voorzitster van de werkgroep

- Catherine ROUSSEAU (Centre de Recherche et d'Information des Organisations de Consommateurs, CRIOC) - voorzitster van de WG SC
- A. van ALTENA (Vlaams Overleg Duurzame Ontwikkeling, VODO) - ondervoorzitster

Stemgerechtigde leden en hun vertegenwoordigers

- A. BROUYAUX (Centre de Recherche et d'Information des Organisations de Consommateurs, CRIOC),
- J. GANSEMANS (Bond Beter Leefmilieu, BBL),
- E. JAIME (Fédération Wallonne de l'Agriculture, FWA),
- J. MILLER (Université Libre de Bruxelles, ULB),
- E. QUINTANA (Centre National de Coopération au Développement, CNCD),
- C. ROUSSEAU (Test-Achats),
- M. STROWEL (Fedichem),
- M. VOYEUX (Inter-Environnement Wallonie, IEW).

Niet-stemgerechtigde leden en hun vertegenwoordigers

- A. DE WIEST (Communauté française)

Uitgenodigde deskundigen

- H. de BEER de LAER (président du SPP DD),
- L-A. HONDEKYN (SPP DD),
- J. CECH (Doc 21)

Secretariaat

- C. MERTENS,
- J. DE SMEDT