



KATHOLIEKE  
UNIVERSITEIT  
LEUVEN

# Duurzame ontwikkeling: beleidsconcept en kader voor maatschappelijke participatie

Hans Bruyninckx  
Kris Bachus

DWTC – PODO I

September 2001



Hoger instituut  
voor de arbeid



---

# INHOUD

<b>Inleiding</b>	<b>1</b>
<hr/>	
<b>Hoofdstuk 1 / Duurzame ontwikkeling: definitie en bedenkingen over conceptuele uitdeining</b>	<b>3</b>
<hr/>	
1. Kernelementen en definitie van duurzame ontwikkeling: analyse van het begrip in de theoretische literatuur	4
2. Ontologische vraagstelling	7
3. Epistemologie en probleemdefinitie	8
4. Duurzame ontwikkeling en causaliteit	9
5. Welke maatschappelijke respons is noodzakelijk ter bevordering van duurzame ontwikkeling?	10
6. Stapsgewijs analyseschema	12
7. Think locally/globaly and act locally/globaly: het spanningsveld tussen een mondiaal probleem en een nationale politieke agenda	13
7.1 Duurzame ontwikkeling als concept in/voor geïndustrialiseerde landen	13
7.2 Duurzame ontwikkeling als concept in/voor ontwikkelingslanden	14
7.3 Duurzame ontwikkeling als concept om de verhoudingen tussen geïndustrialiseerde landen en ontwikkelingslanden in een conceptueel kader te plaatsen	15
8. Conclusie	15

<b>Hoofdstuk 2 / Duurzame ontwikkeling en fundamentele beleidsopties: structurele oplossingen of oplossingen binnen de structuren?</b>	<b>17</b>
<hr/>	
1. Duurzame ontwikkeling en institutionele respons	17
1.1 Uitgangspunten van internationale en nationale institutionele respons	17
1.2 Kritiek op de institutionele beleidsrespons	21
2. Structurele respons voor duurzame ontwikkeling	23
2.1 Caldwells macroculturele benadering	24
2.2 De milieuproblematiek en veranderingen in de diepere structuur	26
2.3 Een ecocentrische, holistische benadering van structurele veranderingen	27
3. Haalbaarheid en doeltreffendheid van institutionele en structurele beleidsopties:	29
4. Toepassing op Agenda 21 en de Belgische beleidsintenties	31
4.1 Agenda 21: een onduidelijke mengeling van de institutionele en structurele benaderingen	31
4.2 Het Belgisch beleidskader: nadruk op institutionele aanpassingen	32
4.3 Vergelijking van Agenda 21 en de Belgische uitgangspunten	33
<b>Hoofdstuk 3 / Basisprincipes en doelstellingen m.b.t. duurzaam ontwikkelingsbeleid.</b>	<b>35</b>
<hr/>	
1. Grote beleidsopties in Agenda 21 en het Belgisch duurzame ontwikkelingsbeleid	35
2. Uitgangsprincipes	36
2.1 Voorkomingsprincipe	36
2.2 Voorzorgprincipe	36
2.3 Verticale en horizontale beleidsintegratie	37
2.4 Subsidiariteit	37
2.5 Internalisering van milieukosten	37
2.6 Solidariteit	37
2.7 Sociale rechtvaardigheid	38
2.8 Participatie	38
3. Conclusie	39

---

<b>Hoofdstuk 4 / Het Belgisch beleidskader en duurzame ontwikkeling</b>	<b>41</b>
1. Geschiedenis van duurzame ontwikkeling als beleidsthema in België	41
2. Algemene uitgangspunten voor duurzame ontwikkelingsbeleid op het federaal beleidsniveau	43
3. Bevoegdheidsverdeling rond duurzame ontwikkeling als beleidsthema	45
3.1 Bevoegdheidsverdeling voor de milieucomponent van duurzame ontwikkeling	45
3.2 Bevoegdheidsverdeling voor de economische component van duurzame ontwikkeling	46
3.3 Bevoegdheidsverdeling voor de sociale component van duurzame ontwikkeling	46
4. Het officiële beleidskader: duurzame ontwikkeling in de publieke sfeer	47
4.1 Het duurzame ontwikkeling-specifieke beleidskader	49
4.2 Het klassieke milieubeleidskader	52
4.3 Het ruimere duurzame ontwikkelingsbeleidskader	53
5. Het niet-officiële beleidskader: duurzame ontwikkeling in de semi-publieke en de private sfeer	53
6. Lokale Agenda 21 initiatieven	54
7. Conclusie	56
<b>Hoofdstuk 5 / Theoretisch kader voor de beleidsanalyse</b>	<b>57</b>
1. Algemeen theoretische analysekader voor beleidsprocessen	57
2. Verschillende theorieën over de rol van belangengroepen en de staat in beleidsprocessen	59
2.1 Pluralisme	60
2.2 Het web van belangengroepen, politici en de bureaucratie: de Amerikaanse beleidsanalyse literatuur	61
2.3 Corporatisme: de staat en belangengroepen: structurele grenzen aan het overleg	62
2.4 Structurele en neomarxistische analyse	63
3. Machtsanalyse	64
4. Toepassing op de Belgische beleidscontext voor duurzame ontwikkeling	65

<b>Hoofdstuk 6 / Formulering van parameters en indicatoren voor duurzame ontwikkeling</b>	<b>67</b>
<hr/>	
1. De rol van indicatoren in duurzaam ontwikkelingsbeleid	67
2. Overzicht van de bestaande soorten indicatoren in de duurzame ontwikkelingsliteratuur	68
2.1 Economische parameters	69
2.2 Ecologische indicatoren	70
2.3 Sociale parameters	70
2.4 Institutionele parameters	71
3. Institutionele indicatoren	71
3.1 Kritische analyse van de voorgestelde institutionele indicatoren	72
3.2 Criteria en methodologie voor het ontwikkelen van institutionele indicatoren	73
4. Conclusie	76
<b>Hoofdstuk 7 / Duurzame ontwikkeling en participatie</b>	<b>77</b>
<hr/>	
1. Geschiedenis van het debat	77
2. De definitie van participatie: geen eenvoudige zaak	79
2.1 Participatie in ruime betekenis	79
2.2 Politieke participatie	81
3. Waarom participatie?	83
4. Formele en informele participatie	85
5. Inspraak van de bevolking in het beleid van een land	86
5.1 Informatie	86
5.2 Participatie	86
5.3 Het recht om (aan) te klagen, in beroep te gaan, en te vervolgen	87
6. Inspraak van comités in het beleid	87
7. Van consultatie tot participatie	88
8. 'Planner-centered' en 'people-centered participation'	90

<b>Hoofdstuk 8 / Nationale raden voor duurzame ontwikkeling als participatievorm</b>	<b>91</b>
<hr/>	
1. Missie, rol en bevoegdheden van de ncdo's	91
2. Drie types	92
3. Noodzakelijk voorwaarden voor een effectieve werking van de ncdo's	93
4. Participatie van de ncdo's in het nationale beleid voor duurzame ontwikkeling	94
4.1 Het input-outputmodel	94
4.2 Het ontwikkelen van indicatoren	95
<b>Hoofdstuk 9 / Case-studies: Zweden en Finland</b>	<b>101</b>
<hr/>	
1. Inleiding	101
2. De Zweedse nationale raad voor duurzame ontwikkeling	101
2.1 Geschiedenis van de Zweedse nationale raden voor duurzame ontwikkeling	101
2.2 Het 'oude' nationale comité voor duurzame ontwikkeling	102
2.3 Het belang van de Zweedse nationale raden voor de stakeholders	103
2.4 Lokale autoriteiten en duurzame ontwikkeling	104
2.5 De meningen van de individuele stakeholders	107
2.6 De Zweedse inkleuring van de begrippen 'Agenda 21' en 'duurzame ontwikkeling'	111
2.7 Conclusie	112
3. Finland: Finnish National Commission on Sustainable Development (FNCSD)	113
3.1 Geschiedenis	113
3.2 Lidmaatschap, multistakeholderschap en algemene informatie	113
3.3 Opdracht en takenpakket	115
3.4 De rol van de FNCSD bij het Finse beleid voor duurzame ontwikkeling: outputparticipatie of lege doos?	117
3.5 Het belang van de raad voor de leden zelf	121
3.6 Duurzame ontwikkeling en Lokale Agenda 21	123
3.7 Individuele meningen van de leden	125
3.8 Conclusie	129

---

<b>Hoofdstuk 10 / Duurzame ontwikkeling en actiegerichte participatie: een rol voor ecoteams, bouwteams en voedselteams?</b>	<b>131</b>
<hr/>	
1. De participatorische dimensie van duurzame ontwikkeling	131
2. 'Maatschappelijk draagvlak' als conceptueel kader.	132
3. De rol van ecoteams, bouwteams en voedselteams voor lokale participatie aan duurzame ontwikkeling	133
3.1 De 'team-werking' bekeken vanuit de basisvereisten voor een maatschappelijk draagvlak	133
3.2 Moeilijkheden en obstakels	134
4. Conclusie	134
<b>Hoofdstuk 11 / Conclusie</b>	<b>137</b>
<hr/>	
<b>Selectieve Bibliografie</b>	<b>139</b>
<hr/>	
1. Concepten	139
2. Indicatoren	140
3. Sociale groepen en duurzaam ontwikkelingsbeleid	141
4. Nationale raden voor duurzame ontwikkeling	144



## INLEIDING

Dit rapport vat de belangrijkste bevindingen samen van het onderzoeksproject 'Naar een sociaal pakt over duurzame ontwikkeling'.

Reeds snel in de exploratieve literatuurfase moesten we een aantal vaststellingen maken.

- *De literatuur over sociale groepen en duurzame ontwikkeling in België is bijzonder beperkt.* Gegeven het feit dat er over de specifiek Belgische context niet echt veel gepubliceerd is hebben we ook heel wat *buitenlandse literatuur* doorgenomen. Deze kan opgesplitst worden in twee grote delen. Enerzijds de theoretische literatuur die ons geïnspireerd heeft om een aantal analyseschema's te ontwikkelen en anderzijds de meer casestudie georiënteerde literatuur die ons geholpen heeft bij het ontwikkelen van een meer concreet vragenschema dat tijdens de tweede fase van het onderzoek zal gebruikt worden.
- *Duurzame ontwikkeling is een bijzonder ruim beleidsconcept* waardoor een zeer uitgebreide literatuurstudie vereist was in verschillende subdisciplines van de sociale wetenschappen.
- *De literatuur rond het begrip duurzame ontwikkeling is zeer dispaaraat* en draagt vaak eerder bij tot de conceptuele verwarring dan tot een uitklaring van het concept.

In de eerste twee hoofdstukken van dit rapport hebben we gekozen voor een theoretische benadering van het concept duurzame ontwikkeling.

In hoofdstuk 1 vertrekken we van de standaarddefinitie van duurzame ontwikkeling die we vervolgens ontleden in een aantal theoretische dimensies. Via deze werkwijze komen de inhoudelijk verschillende interpretaties die door verschillende sociale actoren aan het concept gegeven worden zeer sterk naar voren.

In hoofdstuk 2 lichten we het theoretisch debat tussen institutionalisten en structuralisten uitgebreid toe. De kernvraag is of duurzame ontwikkeling een fundamenteel andere maatschappelijke ordening en dynamiek vereist of niet?

In hoofdstuk 3 bespreken we een aantal basisprincipes en doelstellingen voor het beleid. Deze vormen de meer pragmatische link met de volgende delen.

In hoofdstuk 4 maken we de brug naar het concrete Belgisch beleid en schetsen we het beleidskader voor duurzame ontwikkeling. Wie is op welk niveau en met welke verantwoordelijkheden betrokken bij het beleid?

In het vijfde hoofdstuk bespreken we verschillende theoretische kaders voor de analyse van de rol van belangengroepen en de overheid in beleidsprocessen. We zoeken naar het meeste geschikte kader voor de Belgische context én voor duurzame ontwikkeling als specifiek beleidsthema.

Het debat over de ontwikkeling van parameters en indicatoren voor duurzame ontwikkeling staat centraal in hoofdstuk 6. We besteden vooral aandacht aan de problematiek van institutionele indicatoren vermits deze het minst concreet ontwikkeld zijn en goed aansluiten bij de analyse van beleidsprocessen.

In het zevende hoofdstuk gaan we dieper in op de betekenis van het concept participatie en de centrale rol die het speelt bij de realisatie van duurzaamheidsbeleid.

In de hoofdstukken 8 en 9 passen we deze inzichten toe op respectievelijk de nationale raden voor duurzame ontwikkeling van Zweden en Finland.

Meer actiegerichte participatie in het kader van het Global Action Plan wordt besproken in hoofdstuk 10.

---

## ***HOOFDSTUK 1***

### ***DUURZAME ONTWIKKELING: DEFINITIE EN BEDENKINGEN OVER CONCEPTUELE UITDEINING***

Er zijn wellicht weinig andere concepten die de laatste vijf jaren zo snel en zoveel beleidsimpact hebben gehad als 'duurzame ontwikkeling'. Sinds de ruime introductie van het concept in het zogenaamde Brundtland-rapport van 1987, is het begrip de inspiratiebron geworden voor zeer uiteenlopende beleidsprogramma's, onderzoeksagenda's en heel wat politiek debat. Vooral sinds de UNCED-conferentie in Rio de Janeiro in 1992 is duurzame ontwikkeling nog nauwelijks weg te denken als kernthema uit het ontwikkelings-, milieu-, en zelfs economisch en industrieel beleid van zowel ontwikkelings- als geïndustrialiseerde landen. Maar ook vakbonden, het bedrijfsleven, universiteiten, religieuze groepen en anderen gebruiken duurzame ontwikkeling om hun standpunten en maatschappijvisie in te kaderen.

Duurzame ontwikkeling is inderdaad om verschillende redenen een intellectueel bijzonder aantrekkelijk begrip. De conceptuele integratie van de sociale, economische en ecologische realiteit stimuleert volgens sommigen zelfs een nieuw soort maatschappelijk denken: het socio-ecologisch denken vereist volgens deze stroming nieuwe denkkaders, een nieuwe rationaliteit, nieuwe analyse instrumenten, etc.<sup>1</sup> Anderen gaan weliswaar minder ver in hun reïnterpretatie van de maatschappelijke analyse, maar toch vinden ze in duurzame ontwikkeling een aantrekkelijk kader voor beleidsvorming en maatschappelijke actie. Anderzijds is duurzame ontwikkeling eveneens een theoretisch erg duister begrip. Het is als het ware een uitdeinend begrip: er is een zekere kern van conceptuele inhoud te onderscheiden en af te lijnen waarover een betrekkelijke consensus bestaat, vertrekk-

---

<sup>1</sup> In bepaalde subdisciplines in de politieke en sociale wetenschappen is het onderzoek naar het 'milieu' als variabele en ruimer naar 'duurzame ontwikkeling' als theoretisch concept een stimulant geweest voor theoretische overwegingen die de kern van de discipline raken. Een goed voorbeeld hiervan is het verder in vraag stellen van het begrip soevereiniteit in theorieën van internationale betrekkingen. Andere voorbeelden zijn te vinden in politieke filosofie waar traditioneel weinig of geen aandacht was voor de relatie mens-natuurlijk milieu. Op een dieper epistemologisch niveau is de milieuproblematiek een stuwende kracht voor de stromingen die ernstige vraagtekens plaatsen achter het hele 'modernity' project. Post-modernisme, deconstructivisme en post-structuralisten maken inderdaad dankbaar gebruik van de problematiek om hun stellingen kracht bij te zetten.

kende daarvan is er een steeds verder uitdeinend discours dat zich van duurzame ontwikkeling als concept bedient zonder dat erg duidelijk is waar het begrip nog voor staat (zie verder).

In dit eerste deel analyseren we grondig het begrip duurzame ontwikkeling zoals het in het theoretisch-wetenschappelijk discours gehanteerd wordt.

## **1. Kernelementen en definitie van duurzame ontwikkeling: analyse van het begrip in de theoretische literatuur**

Duurzame ontwikkeling is een concept dat zowel door pragmatici en beleidsvoerders als door theoretici in verschillende sociale en natuurwetenschappen gehanteerd wordt. En alhoewel het theoretische debat voor een aantal betrokkenen misschien triviaal lijkt, vinden we toch voldoende redenen om uitgebreid aandacht te besteden aan de theoretische dimensies. Immers, praxis en theorie zijn niet los van elkaar te beschouwen. Bovendien is een theoretisch analyseschema noodzakelijk om tijdens een latere onderzoeksfase comparatief onderzoek te doen naar de standpunten en beleidsopties die door de overheid en verschillende componenten van de civiele maatschappij naar voor worden geschoven.

Het is duidelijk dat verschillende maatschappelijke groepen een andere visie hebben op welke realiteit nu precies 'niet duurzaam' is en wat er dan wel moet gebeuren om deze 'wel duurzaam' te maken. Het bepalen en definiëren van het probleem - niet-duurzame ontwikkeling - en van mogelijke oplossingen - duurzame ontwikkeling - is het voorwerp geworden van een intens maatschappelijk debat met enorme beleidsconsequenties. Het is de bedoeling van dit deel om licht te werpen op welke theoretische achtergronden en vragen dit debat voeden. Het is immers zo dat belangengroepen 'elk hun eigen milieu-agenda (hebben). De prioriteiten daarin hoeven niet overeen te komen met de 'objectieve' ernst van milieuproblemen, noch met de prioriteiten van het overheidsbeleid' (Wildemeersch et al., 1994). Het agenda wordt eerder bepaald door de verschillende inhoudelijke visies en belangen van de verschillende groepen.

We starten onze analyse bij de meest gehanteerde definitie van duurzame ontwikkeling die als volgt luidt:

*'Duurzame ontwikkeling is een ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder daarmee voor de toekomstige generaties de mogelijkheden in gevaar te brengen om ook in hun behoeften te voorzien.'*

Deze definitie die we in Agenda 21 terugvinden is kort en krachtig, maar helaas roept ze misschien meer vragen op dan dat ze antwoorden geeft op de vraag 'wat is nu precies duurzame ontwikkeling?' Een basisprobleem is dat er in de definitie geen sprake is van actoren, beleidsruimte, beleidsniveau, of specifieke maatschappelijke handelingen die kunnen leiden tot duurzame ontwikkeling. Dit maakt het begrip enigszins 'on(be)grijpbaar'.

De Agenda 21-definitie wordt gebruikt door zowel academici, de overheid, boerenorganisaties, milieugroepen, vakbonden, werkgeversorganisaties en ontwikkelingshulpverleners. Eén van onze basishypotheses voor dit onderzoeksproject is dat al deze groepen weliswaar vaak hetzelfde concept en dezelfde (basis)definitie hanteren maar tegelijkertijd een heel andere realiteit voor ogen hebben:

*“Een begrip als ‘duurzame ontwikkeling’ zou hier enkel tot een schijnbare consensus leiden. Uit (onderzoek) blijkt dat het begrip als een passe-partout functioneert en weinig geconcretiseerd wordt”. (Wildemeersch et al, 1994)<sup>2</sup>*

Het enige wat hen schijnt te binden is dat ze allemaal erkennen dat de realiteit zoals zij ze op dit moment analyseren ‘niet duurzaam’ is en dat er daarom een dynamiek moet op gang komen die wel duurzame ontwikkeling garandeert. Het vreemde is dat zeer uiteenlopende groepen op enkele jaren tijd tot dezelfde conclusie gekomen zijn over onze samenleving, namelijk: de huidige maatschappelijke dynamiek is niet duurzaam.<sup>3</sup> Zelfs traditioneel conservatieve groepen (e.g. werkgevers) verkondigen nu een duurzame ontwikkelingsdiscours.

Een betrekkelijk gangbare benadering van duurzame ontwikkeling waarover een nogal ruime consensus bestaat is dat deze bestaat uit de integratie van de economische, ecologische en sociale ‘subsystemen’. Deze idee vormde één van de uitgangspunten van het eindverslag van de Commission on Environment and Development (Brundtland-rapport). Het is de verdienste van de UNCED-conferentie om de implicaties van deze integratie verder uit te werken in Agenda 21 en om aanzetten te geven voor de ontwikkeling van instrumenten en concrete beleidsopties.

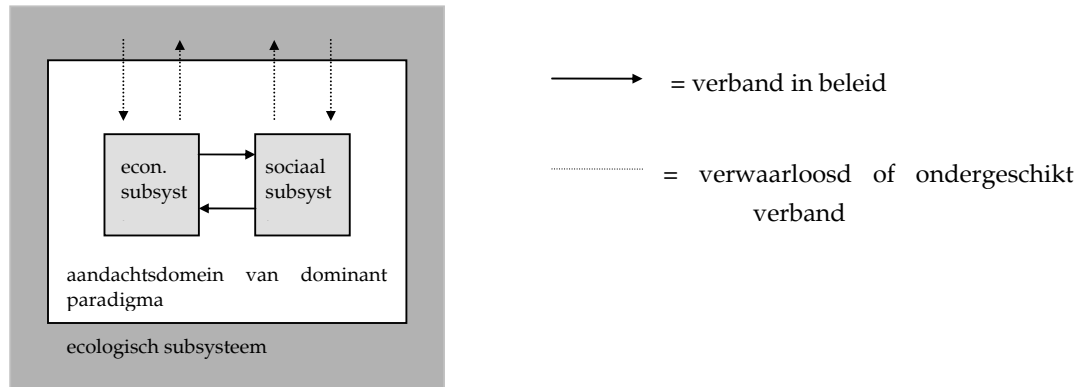
Deze zienswijze betekent tot op zekere hoogte een breuk met het dominante maatschappijmodel dat het ecologische subsysteem grotendeels buiten beschouwing laat (zie figuur 1.1). Getuige daarvan de haast volledige afwezigheid van ecologische factoren in alle belangrijke politieke denkkaders;<sup>4</sup> de relatie mens-natuur wordt als overwegend irrelevant ervaren voor een theoretische analyse van de sociale realiteit. Hetzelfde kan gesteld worden voor de dominante economische theorieën. Of ze meer of minder pro-marktmodel zijn heeft weinig invloed op het fundamentele denken over de rol van het ecologisch subsysteem. Het wordt beschouwd als louter hulpmiddel (toelevering van grondstoffen) of als ‘dump’; m.a.w. het heeft een utilitaire functie. Ecologische effecten van onze wijze van produceren en consumeren en van onze maatschappelijke organisatie worden in politiek-economische doctrines onder de noemer ‘externaliteiten’ geplaatst.

---

<sup>2</sup> Onze klemtoon.

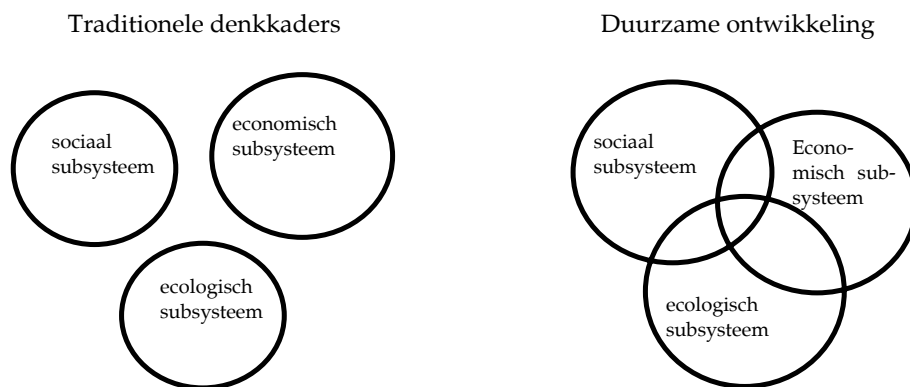
<sup>3</sup> Voor een grondige analyse van wat we precies bedoelen met ‘huidige maatschappelijke dynamiek’ verwijzen we naar hoofdstuk 2 waarin we de institutionele en structurele componenten van deze visie verder uiteenrafelen.

<sup>4</sup> Voor een discussie van milieu als factor in politieke theorieën zie o.a. Eckersley (1992) en Pepper (1992).



**Figuur 1.1** Schematische voorstelling van de relatie mens-natuur in traditionele denkkaders

Duurzame ontwikkeling als concept veronderstelt een volwaardige integratie van het ecologische, het economische en het sociale subsysteem (Agenda 21, section 1 and 2) (zie figuur 1.2). De doorsnede van de drie subsystemen kan in positieve zin duurzame ontwikkeling zijn. Twee belangrijke principes staan daarbij centraal. Ten eerste mag het verwezenlijken van doelstellingen in één subsysteem niet gebeuren ten koste van de twee andere subsystemen. Ten tweede is er de overtuiging dat de volwaardige realisatie van doelstellingen in ieder subsysteem slechts kan gebeuren door ze te koppelen aan de andere subsystemen binnen een ruimer beleidsproject volgens de principes van duurzame ontwikkeling. Je kan dus stellen dat de verschillende factoren slechts symbiotisch kunnen begrepen worden en dit zowel op het theoretisch als op het beleidsniveau.



**Figuur 1.2** Schematische voorstelling van duurzame ontwikkeling als integratief begrip (cf. Holmberg 1992)

In Agenda 21 is de voorgestelde integratie verder ontwikkeld in 41 beleidsgerichte hoofdstukken. De grote lijnen van Agenda 21 vinden we eveneens terug in de

veelvuldige voorstellen voor concrete toepassingen van Agenda 21. In tabel 1.1 brengen we een aantal beleidsdoelstellingen samen op basis van voorstellen van het International Institute for Environment and Development (Holmberg, ed. 1992) en van de World Commission on Environment and Development (Brundtland-rapport, 1987).

**Tabel 1.1** Beleidsdoelstellingen voor duurzame ontwikkeling

Subsysteem	Algemene beleidsdoelstelling
Ecologisch	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Genetische diversiteit</li> <li>• Beschermen en verhogen van de ecologische draagkracht</li> <li>• Biologische productiviteit opvoeren</li> </ul>
Economisch	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verhogen van de productie van goederen en diensten</li> <li>• Kwaliteit van economische groei veranderen</li> <li>• Basisbehoeften voldoen en armoede terugdringen</li> <li>• Economische gelijkheid bevorderen</li> <li>• Technologie aanpassen en verbeteren</li> </ul>
Sociale	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Culturele diversiteit respecteren</li> <li>• Sociale rechtvaardigheid promoten</li> <li>• Gender gelijkheid bevorderen</li> <li>• Participatie van civiele maatschappij verbeteren</li> </ul>

Bron: Holmberg, 1992; WCED, 1987

Om meer inzicht te verwerven in het theoretisch debat hebben we aan de hand van de doorgenomen literatuur (zie bibliografie) een stapsgewijs analyseschema geconstrueerd dat de verschillende dimensies van duurzame ontwikkeling uitpluist. Dit schema zal in een verdere onderzoeksfase instrumenteel zijn om de opvattingen van verschillende actoren beter te kunnen plaatsen en om tegenstellingen tussen maatschappelijke groepen binnen een ruimer referentiekader te begrijpen.

We onderscheiden achtereenvolgens volgende theoretische dimensies: de ontologische dimensie, gehanteerde epistemologie en probleemdefinitie, causaliteit, maatschappelijke respons.

## 2. Ontologische vraagstelling

Het humanistisch gedachtegoed dat in de westerse 'moderniteit' zijn (voorlopig) ultieme uiting gerealiseerd heeft, plaatst de mens centraal en zelfs uniek als locus van intrinsieke waarde. Sinds de opkomst van een aantal stromingen die deze ontologische kern van ons huidig rationaliteitsconcept aanvallen, wordt dit axioma echter in toenemende mate in vraag gesteld. Een aantal denkrichtingen die we onder de ruime noemer 'ecofilosofie' kunnen plaatsen hebben daartoe bijgedragen door de fundamentele tweedeling mens-natuur waarbij een ontologische

dominantie van de mens verondersteld of gepropageerd wordt af te wijzen. De westerse intellectuele traditie heeft inderdaad geleid tot een opsplitsing van de realiteit in de menselijke wereld en de ondergeschikte niet-menselijke wereld die ten dienste stond van de mens.

Het is voor een analyse van de standpunten van sociale actoren van belang om te weten of ze de klassieke standpunten terzake verdedigen (d.w.z. de superioriteit van *homo sapiens* bevestigen en verder uitbouwen), wensen te modeleren (d.w.z. tot een meer evenwichtig filosofisch kader komen) of verwerpen (d.w.z. een ecocentrische benadering als uitgangspunt hanteren). Het antwoord op deze vraag is belangrijk. Het impliceert immers een mogelijke fundamentele herziening van de uitgangspunten van de wetenschappelijke denkkaders waarop een eventueel duurzaam ontwikkelingsbeleid kan gebouwd zijn. Het huidige dominante economische gedachtengoed, maar ook politieke en sociale theorieën kunnen aan de hand van dit criterium aanvaard of verworpen worden als basis voor een maatschappelijk veranderingsproces in de richting van duurzame ontwikkeling.

Uit de literatuur blijkt dat op dit punt nog heel wat debatten gevoerd worden en dat de standpunten ten gronde vaak redelijk ver uit elkaar liggen. Aan het ene uiterste vinden we de pure antropocentristen waaronder de 'cornucopians'<sup>5</sup> (e.g. Julian Simon) en 'free marketeers' (e.g. Arnoldt & Gottlieb) die de mens (en dan vooral de economische component van het menselijk handelen) rechtlijnig verdedigen als enige toetssteen voor maatschappelijk handelen t.a.v. natuur. Aan de andere kant vinden we deep-ecologists (Naess) en social ecologists (Mische) die pleiten voor een ecocentrische benadering van de duurzaamheidsproblematiek.

Zoals later in het onderzoek zal blijken is de tegenstelling tussen deze twee groepen (antropocentristen en ecocentristen) de meest fundamentele as waarop men verschillende sociale actoren kan plaatsen en evalueren.

### 3. Epistemologie en probleemdefinitie

Een logische tweede vraag is hoe het probleem gedefinieerd wordt en aansluitend, welke consequenties dit heeft voor de te volgen epistemologie. Om de antwoorden op deze vraag te analyseren gaan we uit van de hypothese dat verschillende sociale actoren duurzame ontwikkeling definiëren vanuit verschillende rationaliteiten die leiden tot een andere invulling van het begrip. Aan de hand van literatuuronderzoek komen we tot een volgend analytisch kader (zie tabel 1.2).

We onderscheiden vier belangrijke categorieën van probleemdefinities. Volgens sommigen is de duurzame ontwikkelingsproblematiek vooral te definiëren in eco-

---

<sup>5</sup> Cornucopians verwerpen iedere verwijzing naar toenemende milieudegradatie of schaarste. Zij beschouwen de huidige mondiale evolutie als eenduidig positief en verwachten dat eventuele negatieve bijverschijnselen d.m.v. technologische innovatie kunnen opgelost of vermeden worden.



nomische termen. Afhankelijk van de positie van de actor op de ontologische as leidt dit tot een uitgesproken pro-vrije markt rationaliteit of tot het zoeken naar een economisch systeem dat op een andere rationaliteit gebaseerd is. Gelijkaardige uiteenlopende standpunten vinden we ook terug voor de andere probleemdefinities (zie tabel).

Sociale actoren kunnen nu gesitueerd worden aan de hand van het domein waarin ze in eerste instantie het probleem 'niet-duurzaamheid' definiëren en in functie van de epistemologie die ze in dit domein naar voor schuiven als kader voor hun opvattingen. De meeste actoren zullen verschillende probleemdefinities en rationaliteiten combineren. Omwille van het feit dat we deze as als een continuum zien hebben we eveneens een soort tussenpositie weergegeven die vaak de pragmatische standpunten van sociale groepen vertegenwoordigt.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Dit is belangrijk omdat we geenszins de indruk willen wekken dat het debat rond duurzame ontwikkeling kan gevat worden in enkele simplificerende en polariserende dichotomieën.

**Tabel 1.2** Mogelijke probleemdefinities en rationaliteiten van duurzame ontwikkeling

Probleemdefinitie in ... termen	Belangrijkste probleemdimenties en rationaliteit		
	Antropocentrisch	Middenpositie	Ecocentrisch
Economische	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vrije markt</li> <li>• Winst</li> <li>• Externaliteiten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verdeling</li> <li>• Kwalitatieve groei</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• In vraag stellen van economische rationaliteit</li> <li>• Internalisering</li> </ul>
Politieke	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Liberale democratie</li> <li>• Betera beleidsvoering</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maatschappelijke consensus bouwen</li> <li>• Integratie van beleidsdomeinen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• In vraag stellen van liberale democratie</li> <li>• Promotie van basisinspraak</li> <li>• Ecocentrische beleidsvoering</li> </ul>
Ethische	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ethische normen vanuit strikt antropocentrische oriëntatie: mens als enige norm</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Waarde van mens t.a.v. milieu</li> <li>• Waarde van milieu voor de mens</li> <li>• Sociale rechtvaardigheid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intrinsieke waarde van het ecosysteem staat centraal</li> </ul>
Wetenschappelijke	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wetenschap ten dienste van een beter gebruik van het milieu voor de mens</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Invloed van antropogene processen op het natuurlijk milieu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centraliteit van biodiversiteit</li> </ul>

#### 4. Duurzame ontwikkeling en causaliteit

In de literatuur vinden we eveneens elementair verschillende benaderingen over wat de oorzaken zijn voor de huidige niet-duurzame ontwikkeling. We onderscheiden ook hier verschillende dimensies om een betere greep te krijgen op de uiteenlopende opvattingen (zie tabel 1.3). Een eerste causaliteitsdimensie situeert zich op het politiek-ideologische niveau. De analyse ervan verklaart hoe de politiek-maatschappelijke opvattingen van verschillende groepen het gebrek aan duurzame ontwikkeling oorzakelijk verklaren. Een tweede belangrijke dimensie is de economische. En ten slotte is er de ethisch-filosofische dimensie. Deze peilt naar de opvattingen over de fundamentele relaties tussen mens en zijn natuurlijk milieu en het impact daarvan op mogelijke duurzame ontwikkeling. Net zoals bij de probleemdefinitie merken we ook hier zeer verschillende mogelijke posities die door verschillende sociale groepen verdedigd worden. Afhankelijk van hun positie in de ontologische, epistemologische en causaliteitsdimensie zullen sociale groepen ook een andere maatschappelijke respons voorstaan.

**Tabel 1.3** Causaliteitsdimensies voor het gebrek aan duurzame ontwikkeling

Causaliteitsdimensie	Stroming	Causale verklaring
Politiek ideologische dimensie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (neo-)Marxisme</li> <li>• Socialisme</li> <li>• Christen-democratie</li> <li>• Liberale democratie</li> <li>• Groene ideologie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Klassetegenstellingen, kapitalistische maatschappijorganisatie</li> <li>• Verkeerd geloof in liberale belangenvertegenwoordiging</li> <li>• Ethisch-morele imperfecties in overheids- en privaat handelen</li> <li>• Verstoring van systeem van vrije belangenverdediging</li> <li>• Groei en consumptielogica; gebrek aan geïntegreerde ecologische visie; slechte machtsverdeling</li> </ul>
Economische dimensie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (neo-)Marxistisch</li> <li>• Gemengde economie</li> <li>• Markteconomie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Winstprincipe; proces van commodificatie</li> <li>• Marktperfecties en slecht overheidsoptreden</li> <li>• Marktperfecties en prijsdistorsies</li> </ul>
Ethisch-filosofische dimensie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ethnocentrisch</li> <li>• Antropocentrisch</li> <li>• Ecocentrisch</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Imperfecties in menselijk handelen</li> <li>• Imperfectie in evenwicht tussen menselijk handelen en natuur</li> <li>• Het niet centraal stellen van het ecologisch evenwicht als maatstaf voor menselijk handelen</li> </ul>

## 5. Welke maatschappelijke respons is noodzakelijk ter bevordering van duurzame ontwikkeling?

De centrale vragen hier zijn: Wat kan er gedaan worden, door wie en hoe om een duurzaam ontwikkelingsbeleid uit te bouwen?

Een analyse van het debat rond de beleidsrespons leert ons dat de meeste beleidsgerichte analyses en voorstellen alvast volgende elementen bevatten:

- duurzame ontwikkeling moet *milieuvriendelijk* zijn;
- duurzame ontwikkeling moet *economisch efficiënt* zijn;
- duurzame ontwikkeling moet *sociaal rechtvaardig* zijn.

Binnen dit kader vinden we zeer uiteenlopende opvattingen over verschillende dimensies van het overheidsbeleid:

- *ruimtelijke dimensie*: wat wordt als het juiste analyseniveau en wat als het juiste beleidsniveau gezien?<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Zie punt 7 in dit hoofdstuk voor een verdere uitwerking van deze problematiek.

- *tijdsdimensie*: duurzame ontwikkeling heeft inherent een tijdsdimensie: het houdt rekening met de toekomstige behoeftenvoldoening. De vraag is hoever we vooruit moeten denken en in welke mate?
- het belang van de *milieudimensie*: volgens een aantal definities is duurzame ontwikkeling vooral te herleiden tot een milieuprobleem en zou je duurzame ontwikkeling eigenlijk kunnen gelijkstellen met ‘lange termijn milieubeleid’. Volgens anderen is de milieuproblematiek maar één (zij het belangrijke) schakel in het proces naar duurzame ontwikkeling.
- *relevante actoren*: welke groepen moeten primair en secundair bij het beleid betrokken zijn?
- *relevante beleidsdomeinen en strategieën*: welke beleidsdomeinen (e.g. milieubeleid, economisch beleid, ruimtelijk beleid, geografisch beleid, etc.) zijn de meest relevante? Welke strategieën (carrot or stick, pro-actief of re-actief, etc.) hebben het meest kans op succes?
- de betekenis van de term *groei* blijft bijzonder problematisch. In welke mate is groei gewenst, voor wie en met welke neveneffecten? De antwoorden op deze vragen zijn primordiaal voor de sociale dialoog over duurzame ontwikkeling;

Verschillende maatschappelijk actoren hebben zeer verschillende opinies over deze vragen. Het is duidelijk dat invulling van deze dimensies door verschillende maatschappelijke groepen sterk samenhangt met hun visie op de ontologische/epistemologische dimensie en causaliteitsvraag over duurzame ontwikkeling.

Ook volgende punten blijven ter discussie staan:

1. het *meten van resultaten* blijft een teer punt. Het ontwikkelen van degelijke indicatoren is geen eenvoudige opgave (zie hoofdstuk 5);
2. het probleem van *trade-offs* en het stellen van *prioriteiten* is belangrijk omdat het duidelijk is dat niet alle doelstellingen evenveel en tegelijkertijd aandacht kunnen krijgen. Soms zijn er zelfs tegenstrijdige doelstellingen;
3. een probleem blijft ook de politieke dimensie van duurzame ontwikkeling en meer bepaald de *participatorische dimensie*. De band met democratie en participatie is in de literatuur duidelijk naar voor gebracht maar blijft een moeilijk te verwezenlijken punt zowel in niet-democratische als in democratische regimes.

Het is duidelijk dat duurzame ontwikkeling een bijzonder complex en multi-dimensioneel concept is. Je zou kunnen stellen dat het erg aansluit bij de *Zeitgeist* omwille van de aandacht voor de ecologische dimensie en het interdependente karakter het concept. Maar het concept verwijst ook naar een ander typisch hedendaags kenmerk van theorievorming nl. het in vraag stellen van een aantal fundamentele uitgangspunten van het ruimere ‘ontwikkelingsproject’ dat onze globale samenleving reeds enkele honderden jaren richting geeft.

## 6. Stapsgewijs analyseschema

De combinatie van de ontologische, epistemologische en causaliteitsaspecten van de maatschappelijke definiëring van het begrip duurzame ontwikkeling laten ons toe om verschillende opvattingen te vergelijken met een zekere structuur. Deze analyse zal ook bijdragen tot de verklaring van mogelijke tegenstellingen en coalities van maatschappelijke groepen bij het tot stand komen van een nationaal en internationaal duurzaam ontwikkelingsbeleid.

Aan de hand van dit schema krijgen we verder inzicht in welke ideologische en filosofische stromingen tegenstrijdig zijn en dus kunnen leiden tot maatschappelijke conflicten rond het thema duurzame ontwikkeling en bovendien in de mogelijke beleidsopties die verschillende maatschappelijke groepen nastreven.

De implementatie van ons schema kan als volgt worden samengevat. We vormen ons in eerste instantie een duidelijk beeld van de standpunten van verschillende sociale actoren (zie hoofdstuk 5 voor de methodologie). In een volgende fase passen we het beschreven schema toe. We plaatsen de verschillende visies op de ontologische, probleemdefinitie, causaliteits en beleidsoptie assen (in die hiërarchische volgorde). Dit laat ons toe om de verschillende standpunten te vergelijken en gelijkenissen of tegenstellingen te duiden in een soort getrappt systeem. Tegenstellingen op het ontologisch niveau zijn het meest fundamenteel en moeilijk te overbruggen. Een verschillende causaliteitsanalyse van verschillende groepen is op zijn beurt een ernstigere tegenstelling dan de keuze voor een bepaalde beleids-techniek. Op deze wijze kunnen we bepaalde clusters van sociale groepen onderscheiden.<sup>8</sup>

## 7. Think locally/globally and act locally/globally: het spanningsveld tussen een mondiaal probleem en een nationale politieke agenda

Het Brundtland-rapport en Agenda 21 leggen beiden bijzonder veel nadruk op het globale karakter van de duurzame ontwikkelingsproblematiek. Dit geldt zowel voor hun analyse van de oorzaken als hun beleidsgerichte voorstellen. Nochtans is er onder de 'paraplu' van het globale probleem wel heel wat onderscheid te maken tussen verschillende analyseniveaus. Duurzame ontwikkeling wordt in de literatuur doorgaans benaderd vanuit drie invalshoeken die weliswaar verbonden zijn, maar toch elk een eigen analyse en beleidsvisie vereisen. De invalshoeken zijn

---

<sup>8</sup> Het belang van tegenstellingen en gelijkenissen tussen verschillende actoren bij beleidsvorming is voorwerp van heel wat literatuur over coalitievorming en speltheorie. Voor een goed overzicht en toepassing van dit kader verwijzen we naar Lamborn A. (1991) die in *The Price of Power* dit soort analyse toepast op beleidsprocessen in Frankrijk, Groot Brittannië en Duitsland.

de derde wereld, de geïndustrialiseerde landen en de context van structurele relaties tussen beiden.

Voor ieder analyiseniveau bestaat er een redelijk afgebakende literatuur. De achterliggende visie die in het Brundtland-rapport werd geschetst was vooral een mondiale context. Het discours van globale interdependenties m.b.t. ecologie, economie en sociale ontwikkeling was dominant. Blijkbaar was dit kader of te abstract, of te ambitieus of lag het politiek te moeilijk om als uitgangspunt te gebruiken voor concrete beleidsvoering in Noord en Zuid. Deze vaststelling heeft geleid tot een sterke ontwikkeling van verschillende meer specifiek noordelijke en zuidelijke interpretaties van het begrip duurzame ontwikkeling en eveneens van een aparte beleidsinvulling van het begrip. Flarden daarvan vinden we terug in Agenda 21 waar regelmatig het onderscheid wordt gemaakt tussen Noord en Zuid in zowel oorzaken van de problematiek als gevolgen voor het voorgestelde beleid. Sindsdien is een bijzonder ruime literatuur ontstaan die specifieke analysekaders aanreikt voor duurzame ontwikkeling in de verschillende contexten. We gaan er hier iets verder op in.

### **7.1 Duurzame ontwikkeling als concept in/voor geïndustrialiseerde<sup>9</sup>**

Het begrip duurzame ontwikkeling in de context van de geïndustrialiseerde wereld legt een aantal specifieke klemtonen vooral op het gebied van de ecologische en de economische dimensies. Traditioneel komt in deze literatuur het sociale aspect van duurzame ontwikkeling iets minder aan bod; voornamelijk omdat op dit domein naar de gangbare normen reeds heel wat bereikt is.

Een belangrijk deel van deze literatuur behandelt volgende onderwerpen:

1. analyse van industriële ontwikkeling als oorzaak van de huidige problematiek;
2. aanpassingen in industrie en technologie ter bevordering van duurzame ontwikkeling;
3. economische benadering: internalisering van kosten; marktmechanismen die moeten leiden tot gedragswijzigingen, etc.;
4. verticale en horizontale beleidsintegratie;
5. sectoraal beleid met specifiek duurzaamheidsproblematieken.;
6. inspraak van verschillende sociale groepen.

Gebaseerd op deze aandachtspunten hebben bijna alle geïndustrialiseerde landen op dit moment een beleidsstructuur en -programma's op poten gezet. Traditionele voorlopers op dit terrein zijn Nederland, Noorwegen, Zweden, Denemarken en ook Nieuw-Zeeland. In de literatuur wordt België vermeld als een land in het ruime peloton tezamen met onder andere Frankrijk en Italië.

---

<sup>9</sup> Voor uitgebreide literatuur, zie o.a. Milbrath, 1989; Kamieniecki, 1993; Schnaiberg en Gould, 1994.

## 7.2 Duurzame ontwikkeling als concept in/voor ontwikkelingslanden landen<sup>10</sup>

Binnen de context en specifieke problematiek van ontwikkelingslanden heeft duurzame ontwikkeling eveneens een nationale invulling gekregen. Bijzondere aandacht gaat daarbij naar volgende onderwerpen:

1. voorzien in basisbehoeften ('basic needs');
2. reductie van armoede;
3. bescherming van biodiversiteit;
4. bescherming van biologische productie (landbouw en grondstoffen);
5. afremmen van bevolkingsgroei;
6. beheersen van stedelijke groei;
7. opbouw van nationale institutionele capaciteit voor een duurzaam ontwikkelingsbeleid;
8. promotie van sociaal-economische gelijkheid.

De klemtoon ligt m.a.w. op het zoeken naar een ecologisch meer verantwoorde vorm van economische en sociale ontwikkeling. Door een aantal critici -vooral uit derde wereld landen zelf<sup>11</sup> -wordt erop gewezen dat dit de zoveelste poging is om op macroniveau een ontwikkelings'project' in te kaderen.<sup>12</sup> Zij verwachten dan ook niet veel van deze poging omdat duurzame ontwikkeling ingebed blijft in de heersende structuren (zie hoofdstuk 2). Anderen hechten sterker geloof aan duurzame ontwikkeling als beleidsinspirerend concept omdat ze de steeds sterker wordende band tussen ecologische degradatie en sociaal-economische problemen zien als een erg belangrijke dynamiek die in duurzame ontwikkeling voor het eerst geëxpliciteerd wordt en centraal gesteld.

## 7.3 Duurzame ontwikkeling als concept om de verhoudingen tussen geïndustrialiseerde landen en ontwikkelingslanden in een conceptueel kader te plaatsen<sup>13</sup>

Een ander deel van de duurzame ontwikkelingsliteratuur beklemtoont voornamelijk de veelvuldige verbanden tussen het Noorden en het Zuiden m.b.t. de problematiek van niet-duurzame ontwikkeling. Dit deel van de literatuur en de interpretatie ervan heeft vooral veel aandacht gekregen binnen de vakgebieden internationale politieke economie en de internationale politieke ecologie, en ook wel, zij het in mindere mate binnen de ontwikkelingsliteratuur.

---

<sup>10</sup> Voor uitgebreide literatuur, zie o.a. Holmberg, 1992; Bartelmus, 1994.

<sup>11</sup> Zie onder andere Baghawanta, 1993.

<sup>12</sup> Vorige 'projecten' hebben reeds plaatsgevonden onder andere noemers: modernisering in de jaren '50 en '60; nieuwe internationale economische orde in de jaren '70; basic needs ook al in de jaren '70; auto-development onder invloed van dependencia-theorie in de jaren '70; neoliberalisme (Tigers) in de jaren '80.

<sup>13</sup> Voor uitgebreide literatuur, zie o.a. WCED, 1987; Agenda 21, 1992; Lipschutz & Conca, 1993; Johnston, 1994.

Een aantal belangrijke elementen komen aan bod in dit deel van de literatuur:

1. Wat zijn de structuren die een globale duurzame ontwikkeling in de weg staan?
2. Wat zijn de institutionele elementen die een globale duurzame ontwikkeling in de weg staan?
3. Wat is een mogelijke institutionele context om een globaal duurzame ontwikkeling beleid uit te werken?
4. Sterke aandacht voor globale milieuproblemen en internationale regimes die deze moeten aanpakken.

Op de vragen die in dit deel van de literatuur geformuleerd worden gaan we dieper in, in het volgende hoofdstuk waar we institutionele en de structurele visie op analyse en beleid met elkaar vergelijken. Het debat tussen institutionalisten en structuralisten is naar onze mening immers zo belangrijk (zowel theoretisch als praktisch) dat het uitgebreide aandacht verdient.

## 8. Conclusie

Doorheen dit hoofdstuk hebben we de verschillende dimensies van het begrip duurzame ontwikkeling op gestructureerde wijze geanalyseerd. Enkele dingen zijn daarbij zeer opvallend. Een op het eerste zicht relatief eenvoudige definitie (Agenda 21) kan geïnterpreteerd worden op fundamenteel zeer verschillende manieren. Deze interpretaties zijn soms zo tegenstrijdig dat ze kunnen beschouwd worden als de emanatie van verschillende ideologieën.

Dit is van groot belang voor de analyse van de invloed van sociale actoren op de totstandkoming van duurzaam ontwikkelingsbeleid. Want alhoewel het tot stand komen van het Belgisch beleid rond duurzame ontwikkeling niet in de eerste plaats een openlijk en expliciet ideologisch 'gevecht' is, zijn het wel de in dit hoofdstuk toegelichte dimensies die aan de grond liggen van de verschillende maatschappelijke agenda's van de actoren. Het feit dat deze zich allemaal van hetzelfde begrip en vaak ook van dezelfde definities bedienen is hier behoorlijk misleidend.

In het volgende hoofdstuk belichten we het fundamentele debat over structurele of niet-structurele maatschappijanalyse en beleidsvoering.



## ***HOOFDSTUK 2***

### ***DUURZAME ONTWIKKELING EN***

### ***FUNDAMENTELE BELEIDSOPTIES: STRUCTURELE***

### ***OPLOSSINGEN OF OPLOSSINGEN BINNEN DE***

### ***STRUCTUREN?***

Een bijzonder interessant en belangrijk debat gaat over de structurele dimensie van eventuele oorzaken en oplossingen voor duurzame ontwikkeling. Aan de grondslag van dit debat liggen ruim gesteld twee verschillende ideologische opvattingen. De eerste opvatting beweert dat aanpassingen van het dominante systeem van economische organisatie en productie en het dominante systeem van besluitvorming volstaan om tot gewenst beleid te komen en om oplossingen te brengen voor de huidige niet-duurzame ontwikkeling. Er wordt hier vooral gepleit voor incrementele aanpassingen van het gangbare systeem, die een betere beleidsvorming en -implementatie ten voordele van duurzame ontwikkeling moeten toelaten. De tweede opvatting vertrekt van het standpunt dat de huidige economisch-politieke structuren aan de grondslag van de huidige crisis liggen. Werken binnen deze structuren komt volgens de aanhangers van deze stroming neer op dweilen met de kraan open. Wat nodig is een structurele verandering van het globale systeem.

In dit hoofdstuk onderzoeken we beide strekkingen zowel op hun waarde als analytisch kader als op hun waarde voor pragmatische beleidsvoering.

## **1. Duurzame ontwikkeling en institutionele respons**

### **1.1 Uitgangspunten van internationale en nationale institutionele respons**

Een belangrijk deel van de literatuur over lange-termijn beleid ter preventie van het huidig niet-duurzaam maatschappijmodel legt een sterk verband tussen duurzaam ontwikkelingsbeleid en het ontwikkelen van nationale, multinationale en globale instellingen die (voornamelijk) milieuproblemen moeten reguleren en vermijden.<sup>14</sup> Deze benadering is gebaseerd op traditionele beleidsmodellen voor

---

<sup>14</sup> Enkele van de belangrijkste werken in deze traditie zijn o.a. Choucri (ed.), 1993; Haas, Keohane & Levy (eds.), 1993; Sjostedt (ed.), 1993; Susskind, 1994; Young, 1994.

collectief management van milieugoederen en het verband tussen nationaal beleid en de internationale context.

De belangrijkste beleidsdomeinen zijn volgens deze traditie onder meer het beperken van de bevolkingstoename, het ontwikkelen van een doeltreffender nationale en internationale institutionele context, het ontwikkelen van milieuvriendelijke technologie en het herbekijken van wat we onder 'maatschappelijke noden' begrijpen. Ehrlichs en Holdrens I=PAT vergelijking is vaak impliciet gebruikt als basis voor dit deel van de literatuur (Goodland, 1994). Volgens deze vergelijking is het impact (I) van een bepaalde maatschappij op het milieu een functie van de bevolkingsgrootte (P van population), het welvaartspeil (A van affluence) en de gebruikte technologie (T):

*"Affluence is measured by per capita consumption of resources. The impact due to increased levels of affluence consists of the material flows needed to maintain each form of capital. Technology refers to technological efficiency defined in terms of the number of units of output or consumption produced per unit of environmental cost."* (Goodland, 1994, p. 21)

Het komt erop neer dat afhankelijk van de situatie ieder land moet trachten om de factoren bevolking, welvaartspeil en technologie zo te modificeren dat duurzame ontwikkeling mogelijk wordt.

Sommige van de meer gesofisticeerde duurzame ontwikkelingsmodellen (Goodland, 1994; Pearce & Warford, 1993; Holmberg, 1992; World Commission on Environment and Development, 1989) geven een complex geheel van aanbevelingen over milieubeleid, economische ontwikkeling en (inter)nationaal politieke en institutionele ontwikkeling. Vaak volgen zij de in hoofdstuk 2 gemaakte onderverdeling in geïndustrialiseerde landen, ontwikkelingslanden en globale context. Een voorbeeld van de beleidsvoorstellen die binnen deze traditie vallen vinden we in onderstaande tabel.

**Tabel 2.1** Beleidsprescripties voor duurzame ontwikkeling

- 
1. Policy priorities for the international community
    - Development of stronger international institutions in the domain of environment and development
    - Improving compliance with international law
    - Transfer of environmentally friendly technologies
    - Population control
    - More environmentally friendly trade agreements
  2. Policy priorities for industrialized countries
    - Technology development
    - Internalizing environmental costs into the economic system of accounting and pricing
    - Increased foreign aid to third world countries
    - Transforming the lifestyle of consumerism
  3. Policy priorities for developing countries
    - Control of population growth
    - Promote human capital formation i.e. education, creation of employment
    - Institutional development for better natural resource management
- 

Bron: Bruyninckx, 1996 (Doctoraatsdissertatie). Eigen bewerking van gegevens uit verschillende andere bronnen (Goodland, 1994; Holmberg, 1992; Pearce & Warford, 1993; World Commission on Environment and Development, 1987)

Om duurzame ontwikkeling als beleidsdoelstelling te realiseren is het cruciaal (volgens deze traditie) om op internationaal niveau organisaties en regimes uit te bouwen.<sup>15</sup> Deze organisaties moeten een 'globale dialoog' stimuleren die moet leiden tot wederzijds aanvaardbare internationale overeenkomsten die het potentieel hebben om de negatieve bijverschijnselen van ons huidig systeem van produceren en consumeren te verminderen of te vermijden. Volgens sommigen is er zelfs nood aan een centrale globale instelling om dit beleid te ontwikkelen en te managen. Nochtans is er een sterke consensus dat:

*"the locus of policy-making lies at the nation-state level, with individual governments according to international agreements that bind them to collective action in pursuit of specified goals". (Conca & Lipschutz, 1993, p. 332)*

Belangrijke elementen in dit globaal regime voor duurzame ontwikkeling zijn o.a. financiële assistentie aan de ontwikkelingslanden (e.g. het Global Environmental Facility fonds), het ontwerpen van een systeem dat overdracht van milieuvriendelijke technologie moet regelen, eerlijke en groenere handelsovereenkomsten, etc. Er is een sterk geloof in het positief karakter van cumulatieve internationale overeenkomsten ter bevordering van duurzame ontwikkeling. Conca verwoordt dit als volgt:

---

<sup>15</sup> Zie o.a. Schrijver, 1989; Trollaldalen, 1992; Myers, 1993; Goodland, 1994; Remacle et al., 1992; Young, 1994; Choucri, 1993.

*“perceived environmental problems (and perhaps even the threat of environmentally induced interstate conflict) stimulate demand for institutionalized international cooperation. The narrow, functional regimes thus constructed may eventually become a sufficiently dense network, it is argued, to yield broad social and political change.” (Conca, 1993, p. 309-310)*

Alhoewel de meeste auteurs in deze traditie een nogal kritische houding hebben ten aanzien van de Verenigde Naties (e.g. Brock, 1991; Schrijver, 1989) geloven de meesten anderzijds toch in een soort ‘nieuw en verbeterd’ VN-systeem dat de drijvende kracht kan zijn achter een globaal duurzaam ontwikkelingsbeleid. De focus is vaak op de nieuwe institutionele en inhoudelijke agenda die we naar aanleiding van de UNCED-conferentie in Rio terugvinden in Agenda 21. De verdere ontwikkeling van UNEP speelt daarbij een centrale rol. Ook het Internationaal Hof van Den Haag wordt in de toekomst gezien als een mogelijke speler in internationaal milieubeleid.

Een voorbeeld van een dergelijke benadering vinden we bij Schrijver (1989). De volgende elementen vormen volgens Schrijver, een ‘pragmatische institutionele respons’ voor duurzame ontwikkeling: versterken van de coördinatie van milieubeleid binnen het VN-systeem, uitbreiden van ECOSOC-bevoegdheden t.a.v. duurzame ontwikkeling, UNEP verder uitbouwen als stimulerende factor; ontwikkelen van de centrale functie van International Environmental Commissioner. In Schrijvers eigen woorden, “[i]n view of the serious problems facing the environment, the steps proposed ... might seem very small and of limited value” (Schrijver, 1989, p. 121). We hebben echter de indruk dat gegeven de huidige structuur van het internationaal systeem en van de gegeven problematiek, de voorstellen *niet* erg realistisch zijn. Sommige anderen gaan zelfs een stap verder en spreken van een soort Veiligheidsraad voor milieuproblemen,<sup>16</sup> en van een VN groene interventie-eenheid (Green Helmets or Green Berets), die landen zou kunnen verplichten om bepaalde stappen te ondernemen.

Dezelfde mengeling van kritische commentaar en hoop op institutionele veranderingen vinden we terug in de literatuur die duurzame ontwikkeling koppelt aan de rol van internationale ontwikkelingsbanken (e.g. Wereldbank) en financiële instellingen (e.g. Internationaal Monetair Fonds) (Le Prestre, 1989). Een ernstige aanpassing van het beleid van deze instellingen wordt gepropageerd met daarbij de klemtoon op milieueffectrapportering en de financiering van projecten die specifiek op milieu en duurzame ontwikkeling gericht zijn.

Een aantal auteurs beklemtonen vooral het ontwikkelen van juridische instrumenten voor duurzame ontwikkeling (Mische, 1989; Young, 1994). Dit genre is gebaseerd op de assumptie dat krachtigere milieureglementering en wetgeving een verdere verloedering van het milieu kan tegengaan en zo een belangrijke bij-

---

<sup>16</sup> Voorstel door Eduard Shevardnadze tijdens zijn toespraak voor de 43ste sessie van de algemene vergadering van de VN (september 1988).

drage kan leveren tot duurzame ontwikkeling. Het gemeenschappelijk thema van deze strekking is dat er weliswaar een steeds groter aantal international verdragen ter bevordering van duurzame ontwikkeling tot stand komt en dat er dus een normatieve context bestaat, maar dat er een gebrek is aan een bindend karakter en een juridische opvolging van niet naleving. Wat er ontbreekt voor een beter functioneren van internationale verdragen is 'the legislative, juridical, and enforcement mechanisms to give them teeth' (Mische, 1989, p. 415).

De institutionele benadering is zeker dominant in de internationale context. Hetzelfde kan gesteld worden voor de meeste beleidsinitiatieven die op nationaal of lager beleidsniveau genomen worden. Het vertrek punt is steeds de bestaande institutionele context die incrementele aanpassingen ondergaat. Vaak zijn deze ingegeven door aanbevelingen vanuit de internationale arena. De belangrijkste institutionele veranderingen die we in West-Europese beleidsprogramma's terugvinden zijn onder meer:

1. betere integratie (zowel horizontaal als verticaal) van milieubeleid in andere beleidsdomeinen, meer specifiek het economische en het sociale;
2. grotere betrokkenheid van een aantal belangengroepen bij het tot stand komen van het beleid;
3. beter implementatie en grotere controle op deze fase;
4. gedeeltelijke internalisering van tot nog toe als externe kosten gedefinieerde neveneffecten.

## 1.2 Kritiek op de institutionele beleidsrespons

Eén van de belangrijke vragen in verband met deze institutionele benadering is of deze wel kan leiden tot een effectief duurzaam ontwikkelingsbeleid? Een voorbeeld uit de internationale sfeer dat vaak door voorstanders naar voor wordt geschoven is het Montreal Verdrag dat de ozonproblematiek aanpakt. Het intussen verder uitgegroeide internationaal ozonregime is inderdaad een behoorlijk succes. Het is echter tegelijkertijd een grote uitzondering: de randvoorwaarden van de ozonproblematiek zijn immers redelijk uniek. Internationale verdragen en ook nationale plannen voor duurzame ontwikkeling moeten voldoen aan een aantal voorwaarden om een reële kans op succes te hebben. Deze voorwaarden zijn bondig samen te vatten als volgt:

1. er moet een redelijke consensus zijn over wat juist het probleem is dat moet aangepakt worden. Dit moet gebaseerd zijn op wetenschappelijke informatie maar ook op een politiek ideologisch begrip van het probleem;
2. de kosten van het te voeren beleid moeten met een redelijke zekerheid te berekenen en gekend zijn en moeten voor iedere bij het beleid betrokken sociale actor aanvaardbaar zijn;
3. er moet een soort evenwicht zijn voor de verdeling van kosten en baten dat door alle actoren kan aanvaard worden. Dit is ten dele bepaald door de eigen kosten en baten van iedere actor maar ook door hun mening over de legiti-

- teit van het beleidsproject, hun begrip en definitie van het probleem en de verhoudingen tussen de betrokken actoren;
4. er moet een redelijke verwachting zijn dat het gevoerde beleid zal leiden naar een oplossing van het maatschappelijk probleem en van de bereidwilligheid van de andere actoren om hun verantwoordelijkheid in het beleid te dragen.

Het zou een understatement zijn om te stellen dat niet vaak aan deze voorwaarden voldaan is. Integendeel, in de overgrote meerderheid van de gevallen zijn ze verre van voldaan wanneer het gaat over milieubeleid of ruimer, duurzaam ontwikkelingsbeleid.

Indien dit het geval is rijzen er ernstige vragen over de haalbaarheid van dit soort institutionele beleidsbenadering. Dit scepticisme wordt bevestigd wanneer we de resultaten van internationale verdragen en grote nationale beleidsplannen ter bevordering van duurzame ontwikkeling bekijken. Het Montreal Protocol als succesverhaal is inderdaad een grote uitzondering. Het groeiend aantal internationale verdragen en nationale beleidsplannen heeft de kwaliteit van het milieu zeker niet verbeterd - enkele successen (e.g. SO<sub>2</sub> reductie) niet te na gesproken - en men kan nauwelijks beweren dat de weg naar een duurzame ontwikkeling is ingeslagen.

Een andere kritische noot betreft het cumulatieve effect dat velen schijnen te verwachten van een aantal beleidsinitiatieven. Dit vormt trouwens één van de uitgangspunten van de institutionele benadering: een groot aantal incrementele wijzigingen binnen de bestaande structuren zal resulteren in een grondige verandering van de resultaten. De vraag is echter of dit geheel de fundamentele oorzaken van de huidige ecosociale crisis kan aanpakken.

De meest fundamentele kritiek is echter dat de institutionele benadering de huidige fundamentele of diepere politieke en economische structuren niet in vraag stelt. Het is net de diepere structuur die volgens een aantal theoretici de hoofdoorzaak is voor de slechte globale ecosociale situatie waarin we ons bevinden (Conca, 1993; Cox, 1992; Ofreneo, 1991; Ribot, 1993). Het dominante sociaal paradigma (liberale politiek en vrijemarkteconomie) is volgens deze stroming gebaseerd op twee foute assumpties. Ten eerste, het oplossen van de ecologische problematiek kan op één of andere wijze gescheiden worden van de fundamentele dynamiek die eigen is aan ons economisch systeem. Ten tweede, de assumptie dat marginale veranderingen in beleid een oplossing kunnen bieden voor een probleem dat nochtans als een ernstige bedreiging voor het huidige systeem gedefinieerd wordt. Een aantal analisten hebben bijgedragen tot een beter begrip van deze problematiek door onder andere te stellen dat

*"[t]he social theories which underlie the policies of contemporary political systems have shown little success in coping with the enormous problems of social conditions and behavior that threaten the integrity of most nations of the world today". (Caldwell, 1990, p. 305)*

Caldwells stelling suggereert zeer duidelijk dat meer fundamentele veranderingen zullen nodig zijn om een effectief duurzaam ontwikkelingsbeleid te voeren en om verdere degradatie te vermijden. Dit leidt tot de vaststelling dat een duurzaam ontwikkelingsbeleid deel moet uitmaken van een ruimere strategie die de structuren van sociaal, politiek en economische interactie in vraag stelt en uiteindelijk moet veranderen. De huidige generatie internationale overeenkomsten en nationale beleidsplannen reproduceren eigenlijk de dominante structuur in die zin dat ze ons systeem van sociale relaties dat gedomineerd is door kapitalistische en industriële productie en liberale democratie niet in vraag stellen.

In het volgende deel van dit hoofdstuk analyseren we drie verschillende stromingen die voor structurele veranderingen pleiten om tot een effectief duurzaam ontwikkelingsbeleid te komen.

## 2. Structurele respons voor duurzame ontwikkeling

De structurele theoretische denkkaders zijn grotendeels te vinden in het domein van de internationale betrekkingen, milieu filosofie en *critical theory*. De analyses gaan uit van een diepere maatschappelijke structuur die globaal is. Het analyse-niveau van de meeste structuralisten is dan ook het macro of systeemniveau. Slechts op dat niveau kan de dynamiek van het ecologisch destructieve systeem verklaard en geanalyseerd worden.

Het grootste deel van de literatuur over de milieuaspecten van duurzame ontwikkeling beschrijft wat door Conca (1993) 'expliciete' milieupolitiek wordt genoemd. Er is overwegend aandacht voor substantieve milieuonderwerpen: nieuwe instellingen die een beleid m.b.t. water, lucht of bodem uitwerken, de beschrijving van de milieubeweging en haar invloed op het beleid, de rol van wetenschap in het milieubeleid, nationale milieubeleidsplannen, etc. Conca (1993) en anderen beweren echter dat deze milieuproblemen slechts epifenomenen zijn van een diepere globale structuur. Institutionalisten hebben niet de intentie om deze structuur te analyseren of centraal te stellen in hun theorieën laat staan ze te veranderen.

Vertrekkend van deze vaststelling is er een groeiende literatuur die de milieuproblematiek en het ruimere debat over duurzame ontwikkeling aangrijpt om de diepere structuur van globale relaties te analyseren en centraal te stellen in theoretische kaders van internationale betrekkingen en maatschappelijke.

We hebben deze literatuur opgedeeld in drie verschillende conceptualisering van wat een verandering van diepere structuur ter bevordering van duurzame ontwikkeling moet inhouden. Ten eerste, Caldwell (1990) suggereert een macro-culturele benadering die gebaseerd is op de noodzaak voor een paradigmatische verandering op globaal niveau. Hij stelt het huidige systeem dat gebaseerd is op de principes groei, industriële ontwikkeling en ongelijke interdependenties in vraag. Ten tweede, bekijken we een neomarxistische benadering gebaseerd op een analyse van de structuur van de kapitalistische wereldorde. De nexus van deze

analyse is dat zonder een verandering in deze structuur verdere milieudestructie en sociale marginalisering onvermijdelijk zijn en dus duurzame ontwikkeling onmogelijk is. Tenslotte bespreken we een meer holistische benadering die gebaseerd is op een diepe verandering van individuele en culturele waardesystemen. Fundamentele veranderingen in waardepatronen op het micro- en het macroniveau zijn noodzakelijk volgens deze benadering om de structuren van sociale en economische interactie te veranderen en een duurzaam ontwikkelingsbeleid toe te laten.

Een belangrijk punt in alle drie de benaderingen is de vraag of de sociale dynamiek die ontstaan is omwille van de milieuproblematiek en ruimer het duurzaam ontwikkelingsprobleem kan bijdragen tot een maatschappelijke verandering in de richting die zij voorstaan.

## 2.1 Caldwell's macroculturele benadering

Caldwell stelt dat de huidige wereldorde geleid heeft tot ernstige milieuverloeding en potentieel kan leiden tot socio-ecologische ineenstorting. Allesbehalve een aanzet tot duurzame ontwikkeling dus. Deze wereldorde is gebaseerd op een aantal basisprincipes en assumpties die moeten gewijzigd worden indien we de relatie mens-natuurlijke omgeving willen ombuigen in de richting van de doelstellingen van duurzame ontwikkeling (Caldwell, 1990, p. 303-338). Pirages (1989) legt een soortgelijk expliciet verband tussen veranderingen in de diepere structuur van het internationaal systeem en de mogelijkheden voor milieubeleid en duurzame ontwikkeling.

*“Renewing and maintaining ecological security in the next century will require development of congruence between environmental conditions and the dominant social paradigm. Thus, a primary task for social and behavioral scientists is to begin deciphering the ‘socio-cultural genome’ in order to identify those cultural traits that are antithetical to the preservation of sustainable relationships among human societies as well as between human societies and nature.” (Pirages, 1991, p. 10)*

De structuur van de huidige internationale orde is volgens Caldwell ontstaan door een verder verspreiden van het West-Europees model van industriële ontwikkeling en technologiegebruik. Dit economisch systeem is gebaseerd op het massale verbruik van natuurlijke grondstoffen en houdt geen rekening met het voortdurend verlies van deze grondstoffen door uitputting of pollutie. Een hoofdoorzaak daarvoor zijn een aantal misconcepties over de relatie tussen mens en natuur en een soort ‘wishful thinking’ over de dynamiek van de markteconomie. Winst genereren op korte termijn domineert dit systeem.

De resultaten van dit systeem zijn onder meer een zeer ernstige en ruime milieudegradatie en een proces van verlies aan menselijke eigenheid. Om dit te verbergen is de mythe gecreëerd van een wereld met steeds toenemende en wederzijds voordelige interdependenties (e.g. het ‘comparatieve voordelen’ en



'global village' discours). Caldwell beweert echter dat dit gebaseerd is op de foute veronderstelling dat de actoren niet alleen *de jure* gelijk zijn maar ook *de facto*. Dit is uiteraard geenszins het geval. "To picture international relations in the modern world as a matrix of mutual and reciprocal interdependencies is to fabricate an idealized representation of the present order that may obstruct considerations of its real problems." (Caldwell, 1990, p. 309)

Caldwell is evenwel optimistisch en ziet in de internationale milieubeweging een potentieel om verandering in het systeem te brengen. De bredere milieubeweging heeft snel een zekere maturiteit bereikt wat betreft conceptualisering, institutionalisering en het algemeen impact op de samenleving in termen van bewustwording en het mobiliseren van maatschappelijke draagkracht. De beweging is gekenmerkt door openheid, diversiteit, dynamisme, and doelgerichtheid. Daarom ook heeft ze de capaciteit om de complexiteit van de milieu- en duurzaamheidsproblematiek te vatten. Deze karakteristieken van de beweging vormen volgens Caldwell de basis voor een fundamentele verandering in de kernwaarden van de huidige internationale structuur. Het aanpakken van de milieuproblematiek veronderstelt een grondig begrip van de complexe relaties tussen de mens en zijn natuurlijk milieu op verschillende analyseniveaus. De problematiek van duurzame ontwikkeling veronderstelt een nieuwe koppeling tussen wetenschappelijk begrip en beleidsvoering op alle relevante niveaus van politiek handelen. Volgens Caldwell is dit een ernstige uitdaging voor het over het algemeen door nationale staten gedomineerd model van nationale economische ontwikkeling. Een aantal nieuwe actoren verschijnen ten tonele: wetenschappers worden nog belangrijker in het beleidsproces en ook NGO's en nieuwe sociale bewegingen spelen een belangrijke rol. Een ander teken van hoop ligt in het coöperatieve karakter van beleid in de sfeer van milieu en duurzame ontwikkeling; dit in contrast met het antagonistisch gedrag dat op de meeste andere beleidsdomeinen kan vastgesteld worden.

Caldwell komt tot de conclusie dat de internationale milieubeweging op dit moment de enige is die de waarden van de huidige structuren met succes kan aanvallen en alternatieven kan bieden. De beweging is ideologisch, conceptueel en institutioneel sterker aan het worden en er is hoop dat de invloed kan omgezet worden in een grondige verandering van de huidige structuren. Caldwell geeft evenwel geen of weinig expliciete kritiek op de essentiële structurele kenmerken en dynamieken van het globale kapitalisme of op de rol van de staat als promotor van kapitalistische socio-economische sociale relaties. Ook andere actoren zoals multinationale ondernemingen komen niet ter sprake in zijn analyse. Het lijkt er dus op dat hij fundamentele veranderingen voorstelt zonder het in vraag stellen van een aantal fundamentele kenmerken van de huidige orde. De neomarxistische aanpak die geïnspireerd is op het werk van o.a. Cox (1992) en Chase-Dunn (1989) doet dit wel. We bespreken hem in het volgende deel.

## 2.2 De milieuproblematiek en veranderingen in de diepere structuur

Structuralisten baseren hun analyse op de specifieke rol van staten en van globale economische dynamieken die gezien worden als belangrijkste oorzaak van milieudegradatie. Als deze assumptie correct is, en niet-duurzame ontwikkeling dus -op zijn minst gedeeltelijk- het resultaat is van de structuur van globale relaties, dan leidt dit haast automatisch naar verdere analyse over de mogelijkheid om deze structuren te veranderen en zodoende een duurzaam ontwikkelingsbeleid te kunnen voeren.

Cox (1992) definieert de karakteristieken van de huidige 'diepe structure' als volgt. Een toenemende globalisering in de wereldeconomie, een systeem van soevereine staten en een hegemonische (dominante) ideologie over de rol van de verschillende actoren binnen het systeem. De toenemende globalisering is volgens het dominante paradigma een natuurlijke beweging naar het optimaliseren van economische activiteiten op globaal niveau. Wat dit paradigma buiten beschouwing laat is dat dit systeem tezelfdertijd ook externaliteiten produceert zoals ecologische destructie van een ongekende omvang en sociale ongelijkheid in perifere maatschappijen, of meer correct, ongelijkheid voor perifere bevolkingsgroepen zowel in het centrum als in de periferie.<sup>17</sup> Verder globalisering die in het vooruitzicht wordt gesteld wordt gekenmerkt door onder andere een internationalisering van de productie, een nieuwe internationale arbeidsverdeling, de verdere ontwikkeling van staten als betrokken en actieve promotoren van deze evolutie en nieuwe vormen van internationale competitie om op korte termijn de voordelen van deze evolutie te maximaliseren (Cox, 1992). Dit systeem leidt volgens Cox tot sociale conflicten rond milieudegradatie, sociale polarisering, kwetsbaarheid voor nieuwe vormen van internationale competitie en besluitvorming, etc. Samengevat: de huidige dynamiek leidt tot een aantal evoluties die in de literatuur als niet duurzaam worden omschreven.

Een belangrijke uitvloeisel van deze analyse is hoe de diepere structuren van globale relaties het debat rond duurzame ontwikkeling en internationale milieu-problemen (mis)vormt. Conca (1995) en Cox (1992) argumenteren dat de traditionele literatuur over duurzame ontwikkeling en milieubeleid doordrongen is en ideologisch ingekapseld in het dominante maatschappelijk discours. Institutionele antwoorden die kenmerkend zijn voor de meeste literatuur over duurzame ontwikkeling bevestigen de dominante structuur door hem slechts te amenderen of door incrementalisme, en door geen fundamentele analyse te maken van de verbanden tussen de vrije markt, de rol van staten, de instellingen van het internationaal systeem en het proces van niet-duurzame ontwikkeling. Daarom reduceert de institutionele duurzame ontwikkelingsliteratuur het probleem tot de problema-

---

<sup>17</sup> Getuige daarvan de literatuur over milieu en racisme, milieu en klasse, milieudegradatie en inheemse volkeren, milieudegradatie en gender.

tiek van het ontwerpen van meer gesofisticeerde managementsystemen voor milieugoederen en internationale interacties tussen verschillende actoren.

*“The mode of development is not challenged. Property relations are not reorganized and power structures remain intact, ensuring that the poor remain vulnerable, the rich remain powerful, and the resource base remains accessible to international capital.” (Dalby, 1992, p. 121)*

Het uitgangspunt van Cox, Conca en anderen in dit genre is dat veranderingen in de diepere structuur noodzakelijk zijn indien we duurzame ontwikkeling willen bereiken. Een belangrijk deel van het debat in deze context is of milieuproblemen en de maatschappelijke dynamiek die daar rond op gang is gekomen het dominante systeem van markteconomie en staat-centrische globale relaties kan uitdagen. Biedt het milieu- en duurzame ontwikkelingsdiscours een alternatief voor het dominante paradigma? Kan dit nieuw beleidsconcept een aanzet zijn tot een nieuw maatschappelijk paradigma? Cox gelooft van wel en beweert dat “awareness of new problems makes us sensitive to the inadequacies of conventional mental structures” (Cox, 1992, p. 140). Het debat over duurzame ontwikkeling is een belangrijk deel van een mogelijke transformatie omdat het de kiem in zich draagt van een ernstig in vraag stellen van de ideologische en structurele elementen van de huidige kapitalistische markt en staat gebonden maatschappelijke structuren. Problematisch in deze literatuur is dat er geen duidelijk beeld kan geschetst worden van hoe een alternatieve orde er zou kunnen uitzien. Het structureel aanvallen van de huidige orde is in die zin een stap in het onbekende.

### 2.3 Een ecocentrische, holistische benadering van structurele veranderingen

Een heel ander soort structurele analyse vinden we terug bij onder andere Mische (1989) en een aantal andere auteurs. Conca (1993) en Cox (1992) suggereren dat milieudegradatie een effect is van de diepere globale sociopolitieke structuren dat de milieuproblematiek een rol kan spelen in de transformatie van deze structuur. De ecocentrisch-holistische benadering vertrekt van een aantal verschillende uitgangspunten. Op een haast spirituele wijze promoveren de auteurs van deze strekking een nieuw model van socio-ecologische interactie. De grondslag van dit nieuw paradigma is een fundamenteel verschillende ontologie over onze verhouding tot de natuurlijke wereld. De premisse is dat een inherente verandering in ons persoonlijk en maatschappelijk waardepatroon de aanleiding en basisvoorwaarde moet zijn voor een verandering van de huidige structuren. Mische beweert dat

*“[i]f we do not have such a fundamental change of mind, it is likely that any emerging global civilization will simply extend existing paradigms and problematics to new global levels of danger”. (Mische, 1989, p. 420)*

De analyse van Mische is gebaseerd op de fenomenologische filosofie van Teilhard de Chardin. De ontwikkeling van het menselijk bewustzijn in de 'noösfeer' is hierin het uiteindelijke doel van menselijke ontwikkeling. De noösfeer kan gedefinieerd worden als "the new sphere of mind and spirit, of consciousness and reflective thought, which envelopes the biosphere" (Mische, 1989, p. 397). De noösfeer heeft bewust en onbewust de biosfeer verandert. Mische stelt dat de activiteiten in de noösfeer een bijzonder negatief effect hebben op de dynamiek tussen het sociaal en het natuurlijk systeem. De dominante modellen voor de organisatie van de interactie tussen beiden zijn verantwoordelijk voor milieudegradatie en sociale conflicten. Deze modellen zijn dan ook ongeschikt om de uitdagingen verbonden met duurzame ontwikkeling aan te kunnen.

We moeten dan ook, volgens Mische, een proces van individuele verandering en sociaal leren in gang zetten om duurzame ontwikkeling mogelijk te maken. Dit veronderstelt een nieuwe conceptualisering en normatieve analyse van wat we onder ontwikkeling en onder economie verstaan.

Cruciaal voor Mische's conceptualisering van duurzame ontwikkeling is de ontwikkeling van een "powerful cultural force that tells the political force what to do" (Mische, 1989, p. 416). Het probleem met traditioneel beleid op nationaal en internationaal niveau is dat er weinig of geen betrokkenheid is van 'ordinary people' en er dus vaak geen rekening wordt gehouden met de werkelijke behoeften van gewone mensen of het milieu dat voor heel wat mensen de basis vormt voor hun economisch en cultureel bestaan. Het huidige beleid is grotendeels staatscentrisch vertrekkende vanuit de traditionele soevereiniteitsgedachte, en erkent slechts actoren voor zover ze een institutionele en structurele positie ten aanzien van de staat verworven hebben. Dit systeem vereist een fundamentele verandering. De noösfeer moet in de richting van een 'global polity' gaan die andere grondwaarden heeft m.b.t. de relatie mens-natuur. Mische vindt enkel aanwijzingen dat een evolutie in die richting mogelijk is in het groeiend aantal (I)NGO's en meer nog Grass Root Organizations die actief zijn op het gebied van milieu, mensenrechten, honger en armoede, gezondheid, vrede en conflictpreventie, en alternatieve economische ontwikkeling. De toenemende transnationale interactie tussen deze verschillende groepen is instrumenteel voor de vorming van een transnationale civiele maatschappij die meer los staat van de dominante structuren. De nieuwe structuur moet gebaseerd zijn op de grondwaarden vrede, sociale rechtvaardigheid en ecologisch evenwicht (of m.a.w. de grondbeginselen van duurzame ontwikkeling). Cruciaal is daarbij de erkenning dat deze grondwaarden onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn.

Binnen dezelfde traditie analyseert Deudney (1993) de mogelijkheid van een globale groene cultuur die een tegengewicht kan vormen voor het dominante sociale paradigma. Het uitgangspunt is dat een groene cultuur de basiswaarden van maatschappelijke interactie kan veranderen en dus ook de onderliggende structuren van het niet duurzaam internationaal systeem. Deudney onderscheidt twee belangrijke eigenschappen in de nieuwe groene cultuur. Een eerste is de idee

van kosmologische verbondenheid, een soort ritualisme en de idee dat de aarde een soort 'sacred place' is. De groene cultuur definieert menselijke identiteit vanuit een ecologische ontologie die uitgaat van één socio-ecologisch systeem. De tweede eigenschap heeft te maken met een intergenerationele solidariteit. Dit staat lijnrecht tegenover het korte termijn denken van het 'consumerism' en de dynamiek van de markt die beide emanaties zijn van een economisch systeem dat op 'hic et nunc'-assumpties gebouwd is.

### **3. Haalbaarheid en doeltreffendheid van institutionele en structurele beleidsopties:**

In dit deel overlopen we de haalbaarheid en mogelijke doeltreffendheid van de verschillende benaderingen. De institutionele benadering beklemtoont (inter)nationale en regionale bescherming van het milieu door middel van betere instituties, een sterkere beleidsintegratie, betere (inter)nationale milieureglementering, en betere strategieën voor controle en afdwingbaarheid. De institutionele benadering van duurzame ontwikkeling is het meest invloedrijk bij academici en beleidsmakers. We hebben ook drie structurele benaderingen van het probleem duurzame ontwikkeling geschetst. Zij gaan uit van de idee dat fundamentele veranderingen in het huidig internationaal systeem noodzakelijk zijn om een duurzaam ontwikkelingsbeleid te realiseren. Twee structurele benaderingen propageren een verandering in basiswaarden als middel tot een structurele verandering. Caldwell's (1990) macroculturalistische benadering beoogt een verandering in de macroculturele grondslagen van het internationaal systeem. De meer ecocentrische microculturalistische benadering vertrekt van waardenveranderingen op het persoonlijk niveau. De structuralistisch/neomarxistische benadering tenslotte is gebaseerd op de noodzakelijkheid van veranderingen in het kapitalistisch en staten systeem en ziet de verdere destabilisering van het dominant systeem omwille van zijn eigen interne dynamiek als uitgangspunt voor veranderingen.

**Tabel 2.2** Overzicht van de verschillende theoretische benaderingen van duurzaam ontwikkelingsbeleid

	Level at which change occurs	Key elements of change	Probability
<i>Institutionalist approach</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• International</li> <li>• Regional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• International and regional institution building</li> <li>• Stronger international law</li> <li>• Improvement of implementation</li> </ul>	Is currently the most influential and 'realistic' approach
<i>Structural change approach</i>			
1. Macro-cultural	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Global</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Change in the values underlying the current international system</li> </ul>	Predictions on the probability of structural change are very difficult to make and even more difficult to place on a time framework
2. Neo-Marxist	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Global</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fundamental change in global capitalist-statist system</li> </ul>	
3. Ecocentric-holistic	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Individuals in a symbiotic relationship with the earth</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fundamental change in values</li> </ul>	

Bron: Bruyninckx, 1996 (Doctoraatsdissertatie)

De volgende vraag is in dit debat erg belangrijk: Hoe 'realistisch' zijn deze beleidsbenaderingen? Het is belangrijk om twee interpretaties van de term realistisch te onderscheiden in dit verband. Is het realistisch om te veronderstellen dat de voorgestelde strategie effectief in beleid kan omgezet worden? Maar ook: Is het realistisch dat de voorgestelde strategie uiteindelijk zal leiden tot effectieve duurzame ontwikkeling? Met andere woorden propageert men geen strategieën die misschien wel in beleid kunnen omgezet worden maar die het probleem niet oplossen of anderzijds strategieën die het probleem wel zouden oplossen maar die pragmatisch niet haalbaar zijn.

Een belangrijk onderscheid moet in dit verband gemaakt worden tussen 'ecologische oplossingen' en 'niet-ecologische oplossingen'. We definiëren 'ecologische oplossingen' hier als oplossingen die milieudegradatie zien als belangrijkste oorzaak en factor in niet-duurzame ontwikkeling. Dit wil zeggen dat zuiver ecologische oplossingen tot duurzame ontwikkeling kunnen leiden. Deze benadering is bijzonder invloedrijk bij beleidsmakers en heel wat belangengroepen. De andere

benadering stelt dat milieudegradatie slechts één aspect is van niet-duurzame ontwikkeling en een epifenomeen van het ganse systeem dat als niet duurzaam kan omschreven worden.

De eerste soort oplossingen zijn duidelijk het meest realistisch in de betekenis van effectief om te zetten in beleidsdaden. Er is echter heel wat twijfel of ze ook naar effectiviteit toe realistisch zijn.

Lange-termijn structurele oplossingen lijken een meer adequate oplossingen voor de problemen te suggereren maar zijn moeilijk voor te stellen als beleidsprogramma. Bovendien vinden we deze benadering bijna niet terug in het duurzaam ontwikkelingsregime dat internationaal grotendeels het agenda bepaalt.

Dit is geen vrolijke conclusie. Geen van beide beleidsprogramma's lijkt erg realistisch in beide betekenissen, alhoewel dit in alle toonaarden door beleids- en actievoerders zal ontkend worden.

#### **4. Toepassing op Agenda 21 en de Belgische beleidsintenties**

De in het vorig deel van dit hoofdstuk geschetste benaderingen vinden we ten dele terug in de referentiedocumenten die door de internationale gemeenschap en de Belgische overhe(i)d(en) gebruikt worden voor de verdere pragmatische invulling van een duurzaam ontwikkelingsbeleid. In dit gedeelte gaan we na bij welk soort oplossingen deze documenten aanleunen.

##### **4.1 Agenda 21: een onduidelijke mengeling van de institutionele en structurele benaderingen**

Het meest geciteerde internationale referentiedocument is ongetwijfeld Agenda 21. Een van de problemen is dat Agenda 21 niet erg duidelijk is over welke basisopstelling dient gevolgd. Op een aantal punten wordt voorgesteld om de huidige structuur wat bij te schaven; op andere plaatsen wordt zeer uitvoerig gepleit voor een grondige structurele verandering van het huidige politiek economisch systeem zoals blijkt uit de volgende citaten.

###### *Citaten die structurele wijzigingen bepleiten*

- “It is important to overcome confrontation and to foster a climate of genuine cooperation and solidarity ... to adapt to the new realities.” (Agenda 21, 2.1)
- “Promoting an international trading system that takes account of the needs of developing countries.” (Agenda 21, 2.9)
- “Provide for an equitable, secure, non-discriminatory and predictable international trading system.” (Agenda 21, 2.10)

Alhoewel deze citaten niet echt 'revolutionair' klinken is hun uitvoerbaarheid slechts mogelijk mits grondige wijzigingen van de huidige economische dynamiek.

*Citaten die institutionele wijzigingen bepleiten*

- "... market-oriented approaches can in many cases enhance capacity to deal with the issues of environment and development." (Agenda 21, 8.28)
- "(Objectives) include, wherever appropriate, the use of market principles in the framing of economic instruments and policies to pursue sustainable development." (Agenda 21, 8.31)

Uit de citaten blijkt duidelijk dat Agenda 21 geen duidelijke keuze bevat wat betreft de algemene strategie. Dit heeft tijdens de besprekingen, die aan het uiteindelijk document zijn vooraf gegaan, overigens geleid tot zeer vurige debatten en tegenstellingen tussen verschillende groepen landen. Het debat werd vooral gepolariseerd door aan de ene zijde een groep ontwikkelingslanden die pleitten voor grondige veranderingen in het internationale economische systeem, zich daarbij baserend op een soort pragmatisch-structuralistische positie en aan de andere zijde de VS en een aantal conservatievere West-Europese landen die pleitten voor een verdere liberalisering van de wereldeconomie ter bevordering van duurzaam ontwikkeling. Het uiteindelijke document is dan ook logischer wijze een afgezwakte mengvorm van beide uitgangspunten geworden dat evenwel meer doorweegt naar de institutionele kant. Het probleem daarbij is dat dit ons inziens niet toelaat om een coherent beleid te vormen. Bepaalde beleidsopties in Agenda 21 staan diametraal t.a.v. anderen en een werkbare consensus is eigenlijk niet mogelijk.

#### **4.2 Het Belgisch beleidskader: nadruk op institutionele aanpassingen**

Ook in Belgische beleidsdocumenten vinden we eenzelfde soort mengvorm terug zij het met een grotere klemtoon op institutionele veranderingen ter bevordering van duurzame ontwikkeling.

*Citaten die institutionele wijzigingen bepleiten:*

- de wet spreekt van de noodzaak om 'institutionele veranderingen' af te stemmen op duurzame ontwikkeling (Art. 2.1);
- Het MINAII-Plan vermeldt uitdrukkelijk dat 'voor de sector economie betekent duurzame ontwikkeling dus niet dat er geen ruimte is voor economische groei'.

*Citaten die structurele wijzigingen bepleiten*

- 'Fundamentele oplossingen eisen drastische wijzigingen in diverse economische processen' MINAII-Plan;



- Staatssecretaris Jan Peeters vermeldt in zijn toespraak tot de Commissie voor de Volksgezondheid, het Leefmilieu en Maatschappelijke Vernieuwing van 14 maart 1997: “de wereld moet onverwijld strategieën formuleren die de landen ertoe aanzetten hun huidige, vaak destructieve groeiprocessen om te buigen” (citaat uit het Brundtland-rapport).

### 4.3 Vergelijking van Agenda 21 en de Belgische uitgangspunten

Uit een vergelijking van Agenda 21 en de Belgische teksten blijkt wel dat Agenda 21 relatief meer structurele veranderingen voorstaat terwijl de Belgische teksten een meer incrementeel beleid binnen bestaande structuren en oplossingen voorstaat. Dit is wellicht ook niet zo verwonderlijk indien we kijken naar (1) de samenstelling van de groepen die beide documenten geproduceerd hebben en (2) de eigenlijke beleidswaarde van beide documenten.

De *deelnemers* aan de UNCED-conferentie waren in eerste instantie vertegenwoordigers van de verschillende lidstaten van de Verenigde Naties. Agenda 21 is dan ook een weergave van de verschillende standpunten binnen deze groep. Daarbij zijn het vooral de ontwikkelingslanden die UNCED ook zagen als een mogelijkheid om te wijzen op de zeer grote sociaal economische ongelijkheden die bestaan tussen Noord en Zuid. Deze tegenstellingen werden op structurele wijze gekoppeld aan de huidige milieuproblematiek. De meer conservatieve landen uit het Noorden van hun kant verdedigden de grondslagen van het huidige globale marktsysteem en de bestaande dynamiek binnen internationale instellingen.

De verantwoordelijke voor het opstellen van Belgische/Vlaamse documenten zijn heel wat homogener en bovendien is dit een overheidsdocument van een politiek regime dat vrije markt, internationale handel en het huidig internationaal politiek systeem verdedigt en er integraal deel van uitmaakt. Er zitten dus bijgevolg heel wat minder structurele elementen in de Belgische voorstellen.

Een ander element dat de verschillen kan verklaren is de *verschillende beleidswaarde van de documenten*. Binnen de huidige internationale context zijn verdragen van de Agenda 21 variëteit vaak niet meer dan beleidsintenties.<sup>18</sup> Er is geen of weinig controle op de uitvoering en een sanctionering is haast onbestaande. Het is dan ook veel eenvoudiger om meer gedurfde voorstellen te doen en om toe te geven aan bepaalde partners (in casu de ontwikkelingslanden) om het discours militanter en structureler te maken. Binnen de Belgische context is dit veel moeilij-

---

<sup>18</sup> Er zijn natuurlijk wel een aantal uitzonderingen op deze ‘regel’. Het meest in het oog springende voorbeeld is wellicht de Europese Unie waar we van een ware soevereiniteitsoverdracht kunnen spreken. Er zijn ook een aantal internationale regimes die een meer dwingend karakter hebben. Voorbeelden zijn o.a. de Law of the Seas en het Montreal Protocol. Een aantal (vooral geïndustrialiseerde) landen erkennen ook een soort morele verplichting wanneer ze internationale verdragen ratificeren en volgen de afgesproken gedragsregels zelfs indien er geen effectieve afdwingbaarheid voorzien is. België heeft zich op dit niveau verbonden aan Agenda 21.

ker. Beleidsdocumenten hebben in principe een veel meer bindend karakter, er is meer politieke controle op wat er beloofd en eventueel gerealiseerd wordt, de publieke opinie is nauwer betrokken bij het beleid, etc. Dit maakt het veel moeilijker om diepere structurele oplossingen voor te stellen waarvan men eigenlijk op voorhand weet dat ze weinig kans maken op slagen en waarin men eigenlijk niet geloofd.

---

## **HOOFDSTUK 3**

### **BASISPRINCIPES EN DOELSTELLINGEN M.B.T. DUURZAAM ONTWIKKELINGSBELEID.**

Het is duidelijk dat deze diepere discussies het duurzame ontwikkelingsdebat niet op dagelijkse wijze domineren. Gegeven de gemaakte fundamentele beleidsopties (i.e. vooral verder werken met incrementele institutionele stappen) gaan we nu na welke de grote beleidsprincipes zijn die de internationale gemeenschap in Agenda 21 heeft weergegeven. Deze vallen grotendeels onder de noemer 'institutionele respons' wat niet wil zeggen dat er geen ernstige vernieuwingen aan de orde zijn in de voorstellen. Dezelfde principes vinden we terug in de beleidsplannen van de meeste West-Europese landen en dus ook in het Belgisch federaal en regionaal beleid.<sup>19</sup> We beperken ons in deze bespreking grotendeels tot de aspecten van Agenda 21 die verwijzen naar de beleidsprocessen.

#### **1. Grote beleidsopties in Agenda 21 en het Belgisch duurzame ontwikkelingsbeleid**

Agenda 21 stelt zeer duidelijk in de inleiding tot hoofdstuk 8 (Integrating environment and development at the policy, planning and management levels) dat

*"An adjustment or even a fundamental reshaping of decision-making, in the light of country specific conditions, may be necessary if environment and development is to be put at the centre of economic and political decision-making." (Agenda 21, 8.2)*

en verder,

*"New forms of dialogue are also being developed for achieving better integration among national and local government, industry, science, environmental groups and the public in the process of developing effective approaches to environment and development." (Agenda 21, 8.2)*

---

<sup>19</sup> Het is duidelijk dat we hier de *beleidsprincipes* bespreken. De analyse van meer technische en natuurwetenschappelijke opties, standaards en principes laten we over aan specialisten ter zake. Deze worden redelijk uitgebreid besproken in het tweede gedeelte van Agenda 21 (hoofdstukken 10 tot 22) en de meer gespecialiseerde technisch-wetenschappelijke literatuur.

Een aantal *algemene richtlijnen* worden geformuleerd om tot een *betere besluitvorming* te komen en een effectieve duurzaamheidspolitiek te ontwikkelen:

- verbetering van beleidsvormingsprocessen;
- verbeteren van planning en management systemen;
- betere dataverzameling en informatie verspreiding;
- uitwerken van een nationale langetermijnstrategie voor duurzame ontwikkeling.

In het volgend deeltje bespreken we de principes die aan de basis liggen van een succesvol duurzaam ontwikkelingsbeleid.

## 2. Uitgangsprincipes

### 2.1 Voorkomingsprincipe

Dit principe is gebaseerd op het feit dat voorkomen beter is dan genezen. Daar zijn verschillende redenen voor:

- een betere beheersbaarheid van het probleem omwille van een geringere omvang;
- kosten beperking voor beleidsontwikkeling en uitvoering;
- duidelijkere verantwoordelijkheid waardoor de verdelingsmodaliteiten van kosten en baten duidelijker afgelijnd kunnen worden.

### 2.2 Voorzorgprincipe

Dit principe dat vooral in het Duitse milieubeleid van de jaren tachtig naar voor geschoven is vertrekt van het basisprincipe dat het niet wenselijk is in bepaalde beleidsdomeinen om te wachten tot er 100% wetenschappelijke zekerheid is over de oorzaken en mechanismen van bepaalde negatieve evoluties om reeds actie te ondernemen. Specifiek in het milieubeleid is dit wellicht een realistisch principe, omdat milieuprocessen zeer complexe en in hoge mate geïntegreerde processen zijn waarover onze kennis vaak nog in de kinderschoenen staat. De inschatting van de gevolgen van eventueel niet handelen zijn hier de belangrijkste maatstaf om tot beleidsdaden over te gaan. Een goed voorbeeld is hier wellicht het broeikasteffect. Het kan nog lang duren voor we meer wetenschappelijke zekerheden hebben over de evolutie van ons klimaat en de verschillende factoren en actoren die hierop een invloed hebben. Indien echter de voorspellingsmodellen enige statistische relevantie en validiteit hebben is het wellicht geen slecht idee om nu reeds te handelen om eventuele gevolgen op zijn minst in te perken.

### **2.3 Verticale en horizontale beleidsintegratie**

Een verregaande integratie van het economische, het sociale en het ecologische staat centraal. Verticale integratie duidt in dit verband op een beter integratie van de verschillende beleidsniveaus en horizontale integratie op de verschillende bestuursdomeinen.

Andere principes die een integratie van verschillende domeinen en niveaus bevorderen zijn onder andere het streven naar een betere coherentie van getroffen maatregelen, duidelijke langere termijn planning die als integrerend kader kan dienen, permanente evaluatie en bijsturing van het gevoerde beleid en van de beleidsplannen.

### **2.4 Subsidiariteit**

Dit begrip duidt op de bevoegdheidsverdeling tussen verschillende beleidsniveaus om een optimaal beleidsresultaat te bekomen. Daarbij wordt van het principe vertrokken dat moet gestreefd worden naar het laagste beleidsniveau dat mogelijk is.

### **2.5 Internalisering van milieukosten**

Het traditionele economische systeem is gebaseerd op een zo groot mogelijke externalisering van kosten. Standaard voorbeelden van dit principe zijn veelvuldig terug te vinden in de milieusector. Duurzaam ontwikkelingsbeleid moet gebaseerd zijn op een internalisering van deze kosten. De kostprijs van een bepaald product moet de reële kosten weergeven inclusief milieukosten, sociale kosten, en andere kosten.

Dit principe heeft potentieel zeer verregaande gevolgen. Immers, de klassieke economische theorie van vraag en aanbod is sterk gebaseerd op het principe van elasticiteiten. Prijsverhogingen van bepaalde goederen kunnen dus voorkeuren en niveaus van productie en consumptie grondig wijzigen.

Een belangrijk deel van het debat gaat hier over eventuele alternatieve maatstaven voor welvaart en welzijn. Het 'alternatieven voor het BNP'-debat is inderdaad de motor geweest voor de zoektocht naar alternatieve maatstaven die vaak gebaseerd zijn op het internaliseringsprincipe.

### **2.6 Solidariteit**

Duurzame ontwikkeling is zeer expliciet gebaseerd op twee vormen van solidariteit, namelijk deze tussen Noord en Zuid en deze tussen verschillende generaties.

Internationale solidariteit, voornamelijk tussen de rijke en de arme landen is een oud debat in de internationale betrekkingen. Het stamt voornamelijk uit de jaren zestig en zeventig (e.g. Nieuwe Internationale Economische Orde; 0,7% van BNP-eis/belofte; etc.), maar heeft eigenlijk tot niet veel resultaat geleid. Met duurzaam

ontwikkeling als thema heeft het debat een nieuw elan gekregen (wat niet wil zeggen dat we optimistischer zijn over een verbetering van de bestaande toestand). Het debat is nog complexer geworden in de zin dat er niet enkel op een lange geschiedenis van ongelijke handelsrelaties en structurele ongelijkheden wordt gepraat, maar ook over de toekomst van het globale ecosysteem. Dit is waar de Noord-Zuid en de intergenerationele solidariteit theoretisch en de facto aan elkaar gekoppeld worden.

Een nieuw concept in het milieudebat is intergenerationele solidariteit. Deze houdt in dat een beleidsmodel wordt ontwikkeld dat (z  er) lange termijn planning integreert. Dit is een breuk met de dominante praxis in beleidsprocessen van zowel overheden op alle bestuursniveaus als bedrijven, sociale organisaties, etc.

## 2.7 Sociale rechtvaardigheid

Een kernprincipe dat sterk beklemtoond is in Agenda 21 is de nood om sociale rechtvaardigheid als toetssteen voor duurzaam ontwikkelingsbeleid te nemen. Impliciet wordt ervan uitgegaan dat dezelfde mechanismen sociale onrechtvaardigheid en ecologische degradatie veroorzaken.

Dit thema wordt zowel besproken in de Noord-Zuid context als in een nationale context. Algemeen kan men stellen dat de officiële documenten eerder vaag blijven over het soort rechtvaardigheid dat moet worden nagestreefd: rechtvaardige verdeling van kansen of resultaten, de jure of de facto rechtvaardigheid, absolute of relatieve sociale rechtvaardigheid. Deze onduidelijkheid is wellicht te wijten aan het feit dat sociale rechtvaardigheid een bij uitstek ideologisch begrip is waarover heel wat onenigheid bestaat en dat voorwerp is van intens maatschappelijk debat.

## 2.8 Participatie

In Agenda 21 wordt zeer veel aandacht besteed aan het noodzakelijke democratisch en participatorisch karakter van duurzaam ontwikkelingsbeleid. Voorbeelden daarvan vinden we in volgende citaten:

*“Promoting an ongoing participatory process to define country needs and priorities in promoting Agenda 21.” (Agenda 21, 37.3)*

en,

*“One of the fundamental prerequisites for the achievement of sustainable development is broad public participation in decision-making. Furthermore, in the more specific context of environment and development, the need for new forms of participation has emerged. This includes the need of individuals, groups and organizations to participate in environmental impact assessment procedures and to know about and participate in decisions, particularly*

*those which potentially affect the communities in which they live and work.” (Agenda 21, 23.2)*

Ook binnen de Belgische beleidscontext is er veelvuldig sprake van de uitbouw van het maatschappelijk draagvlak voor het beleid via onder ander beter en ruimere participatie van sociale groepen. In de volgende hoofdstukken komen we uitgebreid op dit punt terug vermits het ten dele de basis vormt van ons onderzoeksproject.

### **3. Conclusie**

In de eerste twee hoofdstukken hebben we een overzicht gegeven van de belangrijkste theoretische dimensies van het begrip duurzame ontwikkeling. We komen tot de vaststelling dat het een vlag is die vele ladingen dekt. De methodische analyse schema's in hoofdstuk 1 moeten ons toelaten om in een verdere onderzoeksfase de verschillende standpunten van sociale actoren te kunnen plaatsen en interpreteren.

Verder hebben we een analyse gemaakt van twee fundamenteel verschillende theoretische kaders waarbinnen effectief beleid kan gezien worden. Het is duidelijk dat de institutionele stroming dominant is bij beleidsvoerders. Uit verder onderzoek zal moeten blijken hoe de verschillende sociale actoren denken over institutionele en structurele oplossingen en hoe dit zich vertaalt in hun politiek handelen.





## ***HOOFDSTUK 4***

### ***HET BELGISCH BELEIDSKADER EN DUURZAME ONTWIKKELING***

In dit hoofdstuk maken we de brug naar het Belgisch beleid. In eerste instantie beschrijven we de (korte) geschiedenis van duurzame ontwikkeling als beleidsthema. Vervolgens gaan we na hoe het thema past binnen de Belgische federale beslissingsstructuren. Dit is niet evident gegeven de zeer ruime inhoud van duurzame ontwikkeling. In een derde deel bekijken we de specifieke uitgangspunten waarop het Belgisch (federaal) duurzaam ontwikkelingsbeleid gebaseerd is. Verder rafelen we het netwerk van instanties en organen uit elkaar dat bij dit beleid betrokken is. We hebben daarbij aandacht voor federale, regionale en lokale instellingen en voor de rol van officiële en niet-officiële instituties en groepen.

#### **1. Geschiedenis van duurzame ontwikkeling als beleidsthema in België**

Duurzame ontwikkeling als beleidsthema is relatief recent op het Belgisch politieke agenda gekomen. In tegenstelling tot een aantal andere landen hebben de verschillende Belgische overheden traag gereageerd op het proces van internationale bewustwording dat het concept gecreëerd heeft. Nederland en enkele Scandinavische landen hebben bijvoorbeeld veel sneller werk gemaakt van het ontwikkelen van beleidsplannen rond duurzame ontwikkeling.

In dit stuk gaan we na hoe duurzame ontwikkeling gegroeid is van een thema dat vooral leefde bij NGO's en drukkingsgroepen, tot een thema dat sinds de federale wet op duurzame ontwikkeling (Federale wet betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling) redelijk centraal staat in het Belgisch overheidsbeleid. Dit historisch overzicht zal ons in latere onderzoeksfases helpen om de timing van deelname van belangengroepen aan het beleidsproces beter te begrijpen.

Het zijn zonder twijfel de niet-gouvernementele organisaties en gedeeltelijk ook de wetenschappelijke wereld die als eerste het nieuwe concept 'duurzame ontwikkeling' als gesprekstema in België naar voren hebben geschoven. Vooral de NGO's uit de sfeer van ontwikkelingssamenwerking en de milieuproblematiek zagen in het begrip een nieuwe mogelijkheid om oude bekommernissen te inte-

greren en een nieuw beleidselan te geven. Na de publicatie van het Brundtland-rapport hebben een aantal organisaties werkgroepen georganiseerd, standpunten uiteengezet, informatiecampagnes gevoerd en lobbywerk verricht om het begrip ook in politieke en beleidskringen meer ingang te doen vinden. Een uitstekend voorbeeld van deze dynamiek is het rapport van de Kommissie Rechtvaardigheid en Vrede uit 1990 waarin een aantal organisaties hun standpunten aangaande duurzame ontwikkeling uiteenzetten en er een aantal beleidsaanbevelingen aan vast knopen. Het was één van de eerste documenten die uit de NGO wereld naar voor werd geschoven in direct contact met een aantal politici. Concreet vroeg de commissie aan Luc Dhoore om het dossier op te volgen en binnen de CVP de duurzame ontwikkelingsproblematiek aan te kaarten.

De wetenschappelijke wereld (en dan bijna uitsluitend de positieve wetenschappen) engageerde zich in een aantal (vooral internationale) onderzoeksprogramma's zoals die in het kader van het IPCC. Dit was een belangrijke stap omdat België via deze weg stapsgewijs werd opgenomen in het groeiende internationale regime over duurzame ontwikkeling.

De Belgische overheid is het concept ernstig beginnen nemen tijdens het voorbereidingsproces van de UNCED-conferentie in Rio in 1992. Een nationale overleggroep die het Belgisch standpunt mee moest bepalen werd samengesteld met vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld en de overheid en heeft geleid tot de formulering van een officieel Belgisch standpunt. De Rio-Conferentie heeft op alle beleidsniveaus een enorme respons losgeweekt die ook in België voelbaar was. Een eerste belangrijk resultaat was dat de maatschappelijke dialoog over duurzame ontwikkeling ook in België volop op gang is gekomen. Een tweede gevolg (dat ook een resultaat is van het eerste) is dat er een aantal instituties gecreëerd zijn waar duurzame ontwikkeling het thema van debat werd (e.g. de Nationale Raad voor Duurzame Ontwikkeling). Anderzijds werd duurzame ontwikkeling toegevoegd aan de agenda van reeds bestaande instituties (e.g. Sociaal Economische Raad voor Vlaanderen).

Eén van de eerste officiële documenten dat een expliciete verwijzing naar duurzame ontwikkeling als beleidsdoelstelling bevat is het regeerakkoord van de Vlaamse regering van 30 januari 1992: het principe van duurzame ontwikkeling wordt erin als uitgangspunt van het beleid verdedigd. De facto vinden we dan ook een aantal verwijzingen in het eerste MINA-plan naar duurzame ontwikkeling als ruimer kader voor het Vlaamse milieubeleid.

Ook in het kader van de Europese Gemeenschappen is er een uitgebreid debat geweest over een gezamenlijk standpunt voor de Rio-Conferentie. Daarbij heeft België zich als een 'middle of the road'-partner opgesteld tussen de voorlopers Nederland en Denemarken en de relatieve achterblijvers zoals Griekenland en Portugal.

Een belangrijke stap werd gezet in het kader van de Europese Unie. In het Maastricht-verdrag werd Duurzame ontwikkeling als uitgangsthema van Europees beleid ingeschreven in de basisverdragstekst. Dit werd het begin van een

groot aantal Europese initiatieven die door de verschillende lidstaten verder omgezet en toegepast werden in de nationale beleidscontext.

In navolging van de Rio-Conferentie heeft de Belgische overheid in oktober 1993 bij KB de Nationale Raad voor Duurzame Ontwikkeling opgericht. Deze raad zou instaan voor adviesverlening en visieontwikkeling en dit in overleg tussen de verschillende sociale groepen en de overheid. Deze raad heeft een aantal groepen ertoe gedwongen om intern een duidelijker standpunt t.a.v. duurzame ontwikkeling te formuleren.

Een *de jure* zeer grote stap is gezet met de Federale wet op duurzame ontwikkeling van mei 1997. De overheid heeft het principe van duurzame ontwikkeling hiermee centraal in het beleid geplaatst. In de wettekst vinden we de grote lijnen van het beleid terug, de creatie van een aantal instituties en het internationale kader waarbinnen het nieuwe beleid moet kaderen. In de volgende paragraaf gaan we iets dieper in op de inhoud en betekenis van de wet.

## 2. Algemene uitgangspunten voor duurzame ontwikkelingsbeleid op het federaal beleidsniveau

De verschillende Belgische beleidsinstanties en adviesorganen (over welke het precies gaat, zie verder in de nota) hanteren de standaarddefinitie van duurzame ontwikkeling die we in Agenda 21 terugvinden (hier ter herhaling):

*“Duurzame ontwikkeling is een ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder daarmee voor de toekomstige generaties de mogelijkheden in gevaar te brengen om ook in hun behoeften te voorzien.”*

Het concept duurzame ontwikkeling is op deze manier, zoals we in hoofdstukken één en twee uitvoerig beargumenteerd hebben, tezelfdertijd redelijk eenvoudig gedefinieerd, maar mist eveneens een duidelijke en/of pragmatische inhoud. Een verdere analyse van een aantal beleidsdocumenten waarnaar door de Belgische overheid veelvuldig verwezen wordt geeft ons een idee van de inhoud die de Belgische overheden aan duurzame ontwikkeling willen geven.

Gezien de Belgische regering en ook de EU officieel Agenda 21 ondertekend hebben is het nuttig om te kijken welk soort beleidsconsequenties daaraan vasthangen. De alomtegenwoordige verwijzing naar Agenda 21 als het erkende basisdocument voor duurzame ontwikkelingsbeleid op mondiale en nationale schaal opent eigenlijk een soort doos van Pandora. Immers, Agenda 21 is bijzonder omvattend en beslaat eigenlijk de ganse sociaal economische en zelfs politieke beleidsrealiteit. Inderdaad, de verschillende hoofdstukken van Agenda 21 beschrijven beleidsopties en -aanbevelingen voor zowat alle mogelijke domeinen van het sociaal-economisch leven.

We beschrijven nu de algemene doelstellingen van Agenda 21 betreffende beleidsprocessen en we voegen de in de federale wet opgenomen beleidsopties eraan toe die daarop het Belgisch antwoord zijn:

1. Een analyse van het economisch, sectoraal en milieubeleid en van plannen en strategieën om een *progressieve integratie van milieu en ontwikkeling* te garanderen. De wet betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling beschrijft ter zake een bijzonder ambitieuze beleidsagenda. In art.1 wordt gesteld dat de toepassing van de wet:

*“een veranderingsproces vergt waarin het gebruik van hulpbronnen, de bestemming van investeringen, de gerichtheid van technologische ontwikkeling en institutionele veranderingen worden afgestemd op zowel toekomstige als huidige behoeften.” (art. 1.1)*

Verder wordt een ‘doeltreffendheid en interne samenhang’ (art. 3) van het beleid voorop gesteld, wat gegeven de zeer ruime doelstellingen eveneens een bijzonder hooggegrepen doelstelling is.

2. De *institutionele structuren verstevigen* om integratie van duurzame ontwikkeling in het beleid te garanderen op alle beslissingsniveaus. De federale wet voorziet in de creatie of bevestigt de werking van enkele instituties:
  - de Federale Raad voor Duurzame ontwikkeling die de opvolger is van de Nationale Raad voor Duurzame Ontwikkeling;
  - de oprichting van een Cel Duurzame Ontwikkeling binnen het Federaal Planbureau;
  - de Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling.
3. Mechanismen ontwikkelen om de *inspraak* van individuen, groepen en organisaties te *verbeteren op alle beslissingsniveaus*. De wet voorziet in verschillende inspraakmomenten:
  - het Federaal Planbureau moet om de vier jaar een federaal plan inzake duurzame ontwikkeling voorbereiden. Het voorontwerp van dit plan wordt:
    - voorgelegd aan de wetgevende kamers, aan de Federale Raad Duurzame Ontwikkeling en aan de regeringen van gewesten en gemeenschappen (art. 3.1);
    - voorgelegd ter bekendmaking en raadpleging aan de bevolking (art. 3.2).
  - het Federaal Planbureau moet ook om de twee jaar een federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling opstellen dat aan de bovengenoemde instanties moet worden meegedeeld. Bovendien moet de minister een lijst opmaken van andere bestemmingen om het rapport een zo ruim mogelijke verspreiding te geven.

- de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling krijgt als opdracht mee ‘een forum te zijn waar van gedachten kan worden gewisseld over duurzame ontwikkeling’ (art. 11.1b) en ‘de ruimst mogelijke medewerking van de openbare en particuliere organisaties alsook de burgers op te wekken om deze doelstellingen te verwezenlijken’ (art. 11.1d).

4. *Procedures ontwikkelen om milieu- en ontwikkelingsproblemen te integreren in beslissingsprocessen.*

Gegeven de traditionele manier van nationale beleidsvorming is dit een enorme uitdaging voor alle beleidsniveaus. Het vereist een *horizontale integratie* van traditioneel sterk gescheiden beleidsdomeinen door het integreren van cross-sectorale beleidsprioriteiten. Bovendien is een *verticale beleidsintegratie* vereist tussen verschillende beleidsniveaus omdat een duurzaam ontwikkelingsbeleid volgens de literatuur een sterke toepassing van het subsidiariteitsprincipe veronderstelt. Een bijkomende uitdaging betreft de *tijdsdimensie* die langer is dan diegene die door het beleid gewoonlijk gehanteerd wordt. Het spreekt voor zich dat dit veranderingen in het beleidskader met zich meebrengt op verschillende niveaus.

### **3. Bevoegdheidsverdeling rond duurzame ontwikkeling als beleidsthema**

De analyse van het Belgische duurzame ontwikkelingsbeleid is tamelijk ingewikkeld onder andere omwille van de bevoegdheidsverdeling tussen de federale en de regionale overheden. Vooral de enorm ruime definitie die voor duurzame ontwikkeling wordt gehanteerd bij de uitstippeling van het beleid maakt dat heel wat primaire en secundaire verantwoordelijkheden voor het welslagen van dit beleid zich situeren op het niveau van de lagere besturen, die over bepaalde domeinen al dan niet met een eigen bevoegdheidsautonomie kunnen optreden.

Omwille van de duidelijkheid onderscheiden we de bevoegdheidsautonomie voor de grote domeinen (milieu, economische en sociale) van het begrip duurzame ontwikkeling. We beseffen dat dit eigenlijk een benadering is die ingaat tegen het inherente integratief karakter van duurzame ontwikkeling. Het is slechts onze bedoeling om duidelijkheid te scheppen in de Belgische bevoegdheidsverdeling. Bovendien stemt onze benadering de facto grotendeels overeen met het huidige Belgisch overheidsbeleid dat eerder gecompartmentaliseerd dan geïntegreerd is.

#### **3.1 Bevoegdheidsverdeling voor de milieucomponent van duurzame ontwikkeling**

De milieucomponent is ongetwijfeld de meest vermelde component en wordt in het beleid ook het meest beklemtoond. De bevoegdheidsverdeling voor milieubeleid is vooral vastgelegd in de staatshervorming van 1980. Het zijn in eerste in-

stantie de gewesten die verantwoordelijk zijn voor het milieubeleid. De federale overheid heeft eigenlijk slechts een restbevoegdheid in deze materie. Nochtans is het de Federale overheid die een belangrijke verantwoordelijkheid heeft om op het internationaal niveau Belgische standpunten te verdedigen en beleidsverklaringen te formuleren. Deze bevoegdheid valt voornamelijk onder verantwoordelijkheid van staatssecretaris voor Leefmilieu en de staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking. De concrete implementatie van de ecologische aspecten van het duurzaam ontwikkelingsbeleid vallen echter grotendeels onder de verantwoordelijkheid van de gewesten. De Federale overheid is met andere woorden vooral afhankelijk van de drie gewesten voor de implementatie van internationaal aangegane engagementen over de milieuaspecten van duurzame ontwikkeling. Dit creëert de noodzaak voor overleg over doelstellingen, instrumenten en implementatie tussen alle bevoegde instanties. Hoe dit overleg verloopt beschrijven we verder in dit hoofdstuk.

### **3.2 Bevoegdheidsverdeling voor de economische component van duurzame ontwikkeling**

Op dit vlak zijn de bevoegdheden meer verdeeld, wat dan ook betekent dat een succesvol beleid sterk afhankelijk zal zijn van een goede coördinatie tussen de verschillende beleidsniveaus. Een zeer belangrijke en gedeelde verantwoordelijkheid zal het bepalen van de economische doelstellingen voor duurzame ontwikkeling zijn. Twee deelthema's zullen wellicht dit debat bepalen en beiden hebben ze een andere bevoegdheidsverdeling. Een eerste thema is de integratie van ecologische aspecten in economisch beleid. Dit is vooral een probleem van verticale en horizontale integratie waarbij een grote rol is weggelegd voor het traditionele sociaal overleg en het verder uitgebreid overleg in het kader van duurzame ontwikkeling. Een tweede belangrijk thema is een verder integratie van meer sociale doelstellingen in het economisch beleid. Dit is een veel moeilijker thema vermits het een meer fundamentele aanpassing van het economisch gebeuren suggereert.

De bevoegdheidsverdeling voor beide thema's ligt verspreid over de verschillende beleidsniveaus (zie tabel). We willen hier nog aan toevoegen dat de verantwoordelijkheden op dit vlak ook ten dele gesitueerd zijn in de privé sfeer en met name bij het bedrijfsleven, de werknemers en de consumenten. De overheid kan hier enkel richtinggevend optreden. Een echt maatschappelijk duurzaam ontwikkelingsproject lijkt hier de enige echte kans op slagen.

### **3.3 Bevoegdheidsverdeling voor de sociale component van duurzame ontwikkeling**

Dit is wellicht de minst uitgewerkte component. Een gelijkaardig probleem stelt zich hier: wat zullen de doelstellingen zijn voor een duurzaam sociaal beleid en waar en door welke groepen zullen ze bepaald worden

We merken op dat we een aantal andere domeinen nog buiten beschouwing hebben gelaten. We denken aan ontwikkelingssamenwerking en buitenlandse zaken die niet echt onder een bepaalde hoofding thuishoren. Het is duidelijk dat deze oefening een beetje een geforceerd karakter heeft. De formele verdeling van dit beleidsdomein is veel complexer dan de tabelletjes doen vermoeden. Het is zelfs de vraag of er wel een duidelijke bevoegdheidsverdeling bestaat van het beleidsdomein duurzame ontwikkeling. De federale wet suggereert immers zelf dat eigenlijk alle departementen betrokken moeten zijn bij de uitvoering van dit beleid. We hebben enkel getracht om enkele basisgegevens op een rijtje te zetten.

#### **4. Het officiële beleidskader: duurzame ontwikkeling in de publieke sfeer**

Een eerste vaststelling is dat duurzame ontwikkeling voorwerp uitmaakt van verschillende beleidskaders die elk hun eigen klemtonen leggen bij de uitwerking van het duurzame ontwikkelingsbeleid. Ieder beleidskader heeft bovendien ook een aantal andere sociale actoren, andere gedragsregels en een verschillende beleidslogica.

**Tabel 4.1** Overzicht van de formele overlegstructuren rond duurzame ontwikkeling in België (federaal en regionaal)

	Binnen de overheid	Overheid en belangengroepen	Belangengroepen
Federaal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling (ICDO)</li> <li>• Planbureau</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nationale Arbeidsraad (NAR)</li> </ul>
Vlaanderen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uitgenodigd op de ICDO</li> <li>• Zetelen in de FRDO</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mina Raad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vlaams Overleg Duurzame Ontwikkeling (VODO)</li> <li>• Sociaal Economische Raad van Vlaanderen (SERV)</li> </ul>
Wallonië	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uitgenodigd op de ICDO</li> <li>• Zetelen in de FRDO</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conseil Wallon de l'Environnement pour le Développement Durable (CWEDD)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Economische en Sociale Raad van het Waalse Gewest</li> </ul>
Brussel	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uitgenodigd op de ICDO</li> <li>• Zetelen in de FRDO</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Brusselse Raad voor Duurzame Ontwikkeling</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Economische en Sociale Raad voor het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest</li> </ul>

We onderscheiden drie soorten overlegorganen naar het *type actoren*: deze binnen de overheid, deze waar overheid en sociale groepen samen vertegenwoordigd zijn, en deze waarin enkel belangengroepen zetelen. Een andere mogelijk onderverdeling is gebaseerd op het *moment* in het beleidsproces waarop de overleggroep (het meest) relevant is. Dit kan zijn bij de agenda bepaling, de beleidsvoorbereiding, de effectieve uittekening van het beleid, de implementatie, of de evaluatie. Een derde mogelijk indeling is deze naar niveau van *mogelijk impact* op het beleid: is het een zuiver overleg orgaan dat nadien met een gezamenlijk standpunt naar buiten komt en eventueel tracht te lobbyen; is er een formele (verplichte of vrijwillige) bevoegdheid om advies uit te brengen; is dit advies louter informatief of amenderend; zijn de standpunten van het overlegorgaan bindend en dus fundamenteel beleidsbeslissingen.

In de tabel hebben we de verschillende organen gerangschikt enkel volgens het eerste criterium (samenstelling van de leden). In latere hoofdstukken en in verdere onderzoeksfases analyseren we dezelfde organen en dezelfde sociale groepen meer op hun plaats binnen de structuren volgens de andere criteria (mogelijk impact en plaats in het beleidsproces). Het onderscheid tussen verschillende overlegorganen dat we op deze wijze maken is belangrijk om later in te schatten welke groepen op welk niveau, in welke fase van het beleid en met welke bevoegdheid bij het beleid betrokken zijn.



#### 4.1 Het duurzame ontwikkeling-specifieke beleidskader

Een eerste beleidskader noemen we het duurzame ontwikkeling-*specifieke* beleidskader. Het bestaat uit een aantal overlegorganen en instellingen die zich specifiek en vaak ook exclusief bezighouden met het duurzame ontwikkelingsbeleid. Ze zijn een rechtstreekse institutionele spin-off van het internationale beleid rond duurzame ontwikkeling waaraan België deelneemt en waar het ook een aantal institutionele engagementen heeft aangegaan.

Het officiële kader situeert zich op verschillende beleidsniveaus:

- *nationaal* beleidsniveau: Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling; de Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling, de nieuwe sectie Duurzame Ontwikkeling van het Federaal Planbureau;
- *gewesten en gemeenschappen*: Brusselse Raad voor Duurzame Ontwikkeling, Conseil Wallon de l'Environnement pour le Développement Durable (CWEDD);
- *lokale niveau*: aantal steden en gemeenten die zich engageren voor de integratie van duurzame ontwikkelingsinitiatieven in het lokale beleid hebben een lokale raad voor duurzame ontwikkeling ingericht.

Bovendien is het bijzonder belangrijk om op te merken dat het Belgische duurzame ontwikkelingsbeleid niet kan begrepen worden zonder het internationale beleidsniveau en zijn invloed op de Belgische context in rekening te brengen. In navolging van de Rio-Conferentie zijn een groot aantal internationale overlegorganen opgericht die zich specifiek richten op de problematiek van duurzame ontwikkeling. België is in enkele daarvan een stuwende kracht, in anderen een minder opvallende partner. Het is in elk geval zo dat het Belgisch beleid niet los kan of mag gezien worden van het internationaal niveau, waarin vooral de VN en nog meer de EU van groot belang zijn.

We bespreken kort de verschillende instellingen die behoren tot het specifieke duurzaam ontwikkelings-specifieke beleidskader op federaal niveau.<sup>20</sup>

##### 4.1.1 De Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling

###### *A. Plaats binnen het beleid: institutioneel en naar doelstellingen*

De Federale Raad is de officiële opvolger van de Nationale Raad voor Duurzame Ontwikkeling die in 1993 bij wet is opgericht. De Raad is het belangrijkste federaal overlegorgaan over duurzame ontwikkeling waarin zowel het maatschappelijk middenveld als de overheid (federaal en regionaal) vertegenwoordigd zijn. De Raad behoort een representatief beeld van de relevante actoren te geven.

---

<sup>20</sup> De instellingen op regionaal en lokaal niveau bespreken we secundair na de tweede onderzoeksfase waarin we deze geïnterviewd en op hun werking beoordeeld hebben.

De federale wet duurzame ontwikkeling heeft de Raad centraal geplaatst in een proces van overleg, adviesverlening en standpuntbepaling (zie verder). De Raad probeert aan duurzame ontwikkeling een concrete invulling te geven. Dit in de eerste plaats op basis van de Verklaring van Rio, Agenda 21. Deze verklaring geeft voor de onderscheiden sectoren, in 41 hoofdstukken, een uitwerking van wat duurzame ontwikkeling inhoudt.

De vertaling van deze definitie naar de Belgische situatie gebeurt tijdens de besprekingen binnen de Raad rond voorliggende dossiers. Dit in de eerste plaats bij de formulering van de adviezen aan de overheid.

### *B. Samenstelling*

De Federale Raad is samengesteld uit de vertegenwoordigers van representatieve verenigingen van de belangrijkste betrokkenen uit het maatschappelijk middenveld. Daarenboven zetelen er vertegenwoordigers van de overheid.

- 6 vertegenwoordigers van de niet-gouvernementele organisaties bevoegd inzake milieubescherming;
- 6 vertegenwoordigers van de niet-gouvernementele organisaties bevoegd inzake ontwikkelingssamenwerking;
- 2 vertegenwoordigers van de niet-gouvernementele organisaties die de belangen van de verbruikers verdedigen;
- 6 vertegenwoordigers van de representatieve werknemersorganisaties;
- 6 vertegenwoordigers van de representatieve werkgeversorganisaties;
- 2 vertegenwoordigers van de energieproducenten;
- 6 vertegenwoordigers van de wetenschappelijke milieus;
- de vertegenwoordigers van de ministers of de staatssecretaris van de Federale Regering;
- de vertegenwoordigers aangeduid door de gewestregeringen;
- waarnemer.

### *C. Feitelijke werking*

Het begrip duurzame ontwikkeling staat centraal voor de werking van de Raad en is haar exclusief thema voor debat. De basistekst voor de Raad is de Agenda 21. In concreto wordt er rond een aantal thema's gestreefd naar een zo ruim mogelijke consensus. Deze consensus wordt in de praktijk weergegeven in de adviezen die de raad formuleert.

De federale wet op duurzame ontwikkeling voorziet de volgende bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor de Raad. De feitelijke werking van de Raad is rond deze bevoegdheden georganiseerd.

- 'adviesverlening over alle maatregelen betreffende het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling' (Art. 11.1.a). Dit omvat de beleidsplannen opgesteld door het Federaal Planbureau en het Federaal Rapport inzake duurzame

ontwikkeling. De adviezen van de Raad zijn formeel belangrijk. De Minister-raad moet immers motiveren waarom eventueel van het advies wordt afgewe-ken;

- ‘onderzoek voor stellen op alle domeinen die verband houden met duurzame ontwikkeling’ (Art. 11.1.c);
- een forum zijn voor overleg over duurzame ontwikkeling (Art. 11.1.b).

#### 4.1.2 De Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling

##### *A. Plaats binnen het beleid: institutioneel en naar doelstellingen*

De Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling is opgericht in uitvoering van de federale wet op duurzame ontwikkeling. De bedoeling is om een geïntegreerd duurzaam ontwikkelingsbeleid uit te werken door het samen-brengen van de verschillende beleidsdepartementen. De Commissie moet aan het Planbureau de nodige oriëntatie geven voor het opmaken van het federaal beleidsplan. Bovendien moet de Commissie in een gedeelde verantwoordelijkheid waken over de uitvoering van het federaal plan.

De Commissie is ook belast met het uitwerken van de specifieke opdrachten van de federale administraties en publieke instellingen m.b.t. het federale over-heidsbeleid.

##### *B. Samenstelling*

De commissie is samengesteld uit:

- een vertegenwoordiger van elk lid van de federale regering;
- een vertegenwoordiger van het Federaal Planbureau;
- een vertegenwoordiger van elke gewest- en elke gemeenschapsregering wordt uitgenodigd.

De leden worden door de ministerraad benoemd voor een periode van 4 jaar met een vernieuwbaar mandaat.

##### *C. Feitelijke werking*

Het is nog te vroeg om de werking van de Interdepartementale Commissie Duur-zame Ontwikkeling te evalueren. We doen dit op het einde van het eerste werk-jaar. We hopen op dat moment voldoende informatie over de werking en de dy-namiek van de instelling te kunnen verzamelen. De rapporten van de verschil-lende departementen zouden op dat moment eveneens ter beschikking moeten zijn.

#### 4.1.3 De sectie Duurzame Ontwikkeling van het Federaal Planbureau

##### *A. Plaats binnen het beleid: institutioneel en naar doelstellingen*

De Federale wet op duurzame ontwikkeling behoudt erg belangrijke bevoegdheden voor aan het Federaal Planbureau. Dit is enigszins verwonderlijk gezien het gebrek aan ervaring binnen het planbureau met de materie. Anderzijds kan men stellen dat er niet echt een pasklaar alternatief was. Binnen de overheidsstructuur bestond niet echt een afgelijnde en geaccumuleerde expertise m.b.t. de duurzame ontwikkelingsproblematiek.

De taak van het Federaal Planbureau is in eerste instantie wat de naam doet vermoeden namelijk het opmaken en voorstellen van het federaal beleidsplan voor duurzame ontwikkeling. Dit plan moet om de vier jaar opgemaakt worden op basis van de tweejaarlijkse rapporten inzake duurzame ontwikkeling die eveneens door het Planbureau worden gemaakt.

### *B. Samenstelling*

De task force voor duurzame ontwikkeling van het Federaal Planbureau bestaat uit een multidisciplinaire equipe van wetenschappers. Er is gestreefd naar een evenwicht tussen de verschillende natuurwetenschappelijke en menswetenschappelijke disciplines.

De werking is volledig van start gegaan sinds januari 1998.

### *C. Feitelijke werking*

Het is nog te vroeg om de werking van de sectie duurzame ontwikkeling van het Planbureau te evalueren. We doen dit op het einde van de eerste twee werkjaren. Op dat moment heeft het Planbureau immers reeds een aantal beleidsplannen en evaluatieve rapporten geproduceerd en is er wellicht ook meer geweten over de interne werking en dynamiek.

## **4.2 Het klassieke milieubeleidskader**

Een tweede beleidskader sluit ten dele aan bij het eerste en is het meer *klassieke milieubeleidskader*. Dit bestaan uit een aantal administraties en overlegorganen die zich met het ruimere milieubeleid in België bezighouden. Het is belangrijk voor onze verdere analyse dat dit beleid erg gedecentraliseerd is (verantwoordelijkheid van de verschillende gewesten). Dit veronderstelt een expliciete analyse van beleid over verschillende niveau's heen en geeft ons de mogelijkheid om eventuele andere beleidsmethoden tussen de verschillende regio's verder te analyseren.

Gezien de sterke band tussen het begrip duurzame ontwikkeling en het traditionele milieubeleid is het vanzelfsprekend dat de instrumenten ter bevordering van de zuivere milieudimensie van het duurzame ontwikkelingsbeleid (en deze is vaak de duidelijkste en verst gevorderde) veelal gerealiseerd worden via het klassieke milieubeleidskader.

Voor een analyse van dit kader verwijzen we naar de bestaande literatuur over milieubeleid in België.

#### 4.3 Het ruimere duurzame ontwikkelingsbeleidskader

Een derde beleidskader is veel ruimer en bovendien veel moeilijker af te bakenen. Het betreft het *ruimere duurzame ontwikkelingsbeleidskader*. Gegeven de beleidsintensies van de federale en de gedecentraliseerde instellingen is er nood aan een institutionele respons die de klassieke opdelingen in beleidsverantwoordelijkheid overstijgt. Het integreren van duurzame ontwikkeling als algemene beleidsopatie zou het beleid in die richting moeten sturen. In ruimere zin overkoepelt duurzame ontwikkeling grote delen van het overheidsbeleid. Belangrijke beleidsdomeinen voor duurzame ontwikkeling zijn onder andere:

- vervoer;
- fiscaal beleid;
- strafbeleid;
- ontwikkelingssamenwerking;
- buitenlandsbeleid;
- economisch beleid.

De horizontale integratie van verschillende beleidsdomeinen wordt inderdaad in alle Belgische beleidsdocumenten over duurzame ontwikkeling naar voor geschoven. Dit veronderstelt dus een institutionele aanpassing binnen en tussen de verschillende administraties en departementen die met deze materie bezig zijn.

Het spreekt voor zich dat we niet alle instellingen die bij de vermelde beleidsdomeinen betrokken zijn hier kunnen bespreken. We verwijzen hiervoor naar de toepasselijke gespecialiseerde literatuur.

### 5. Het niet-officiële beleidskader: duurzame ontwikkeling in de semi-publieke en de private sfeer

Buiten het officiële beleidskader zijn er een aantal andere actoren en overlegstructuren die mee het duurzame ontwikkelingsbeleid beïnvloeden en bepalen. Belangrijkste actoren zijn hier enerzijds de NGO's in de sfeer van milieubeleid en ontwikkelingssamenwerking en anderzijds de traditionele sociale partners. Het is opvallend dat de bestaande literatuur over dit deel van de Belgische beleidscontext bijzonder beperkt is. Het aantal analyses over structuren en dynamiek van NGO's en sociale partners in de sfeer van duurzame ontwikkeling en milieubeleid is schaars, fragmentarisch en niet erg actueel. We hebben dan ook naast een literatuurstudie van het Belgische materiaal een zeer uitgebreide lectuur gedaan van casestudies over een aantal vergelijkbare landen (zie bibliografie).

De doorgenomen literatuur beslaat verschillende delen van de milieubeweging; werkgeversorganisaties; werknemersorganisaties; andere professionele organisa-

ties (o.a. landbouwersorganisaties); verschillende politieke partijen en wetenschappelijke organisaties. Onze aandacht ging vooral uit naar hun opvattingen over duurzame ontwikkeling en naar hun structurele positie in het ruimere maatschappelijke debat rond duurzame ontwikkeling.

De meest bekende en wellicht ook best functionerende overlegstructuur op NGO niveau is wellicht Vlaams Overleg Duurzame Ontwikkeling.<sup>21</sup> VODO is de belangrijkste koepel van NGO's die gestructureerd overleg organiseren en standpunten bepalen rond duurzame ontwikkeling en het overheidsbeleid ter zake. VODO is ook als dusdanig erkend en vertegenwoordigd met twee leden in de FRDO.

Andere belangrijke overlegstructuren zijn onder andere de Nationale Arbeidsraad, de Sociaal Economische Raad voor Vlaanderen en de Economische en Sociale Raad voor het Brusselse Gewest. De ecologische problematiek en ook duurzame ontwikkeling zijn steeds prominenter aanwezig op het agenda van deze traditionele organen voor sociaal overleg. De sociale en economische dimensies komen hier potentieel meer aan bod dan in andere minder gespecialiseerde fora voor overleg over duurzame ontwikkeling.

## 6. Lokale Agenda 21 initiatieven

Een aantal initiatieven hebben betrekking op lokale (meestal gemeentelijke) duurzame ontwikkelingsinitiatieven. Dit is in directe respons op hoofdstuk 28 van Agenda 21 waar uitdrukkelijk het lagere bestuursniveau als relevant vermeld staat.

*Because so many of the problems and solutions being addressed by Agenda 21 have their roots in local activities, the participation and cooperation of local authorities will be a determining factor in fulfilling its objectives. As the level of governance closest to the people, they play a vital role in educating, mobilizing and responding to the public to promote sustainable development. (Agenda 21 28.1)*

In navolging op de verwijzing naar lagere bestuursniveaus in Agenda21 zijn internationaal een aantal initiatieven genomen die een verdere concrete uitwerking van lokaal duurzaam ontwikkelingsbeleid wensen te ondersteunen en die internationale contacten tussen geïnteresseerde gemeenten bewerkstelligen. Voorbeelden

<sup>21</sup> Het samenwerkingsverband verenigt een twintigtal groeperingen zijnde: Bond Beter Leefmilieu (BBL), Broederlijk Delen, Centrum Voor Natuurbeschermingseducatie (CVN), Coopibo, Dialoog, Elcker\_Ik Leuven, Fonds Ontwikkelingssamenwerking (FOS), Instituut Politieke Ecologie (IPE), Jongeren en de Wereld (JDW), Commissie Rechtvaardigheid en Vrede, KWIA Steungroep Inheemse Volkeren, Nationaal Centrum voor Ontwikkelingssamenwerking (NCOS), Oxfam Wereldwinkels, Plattelandsontwikkeling, Vlaamse Bosbouwvereniging, Vrede, Wereldsolidariteit, Werkgroep Rechtvaardige en Verantwoorde Landbouw.

zijn de International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI) die een model heeft uitgewerkt voor lokale Agenda 21 beleid, het Handvest van Aalborg voor Duurzame Gemeenten en het Global Action Plan. Een stapje verder gaat het Klimaatverbond. Deelnemende gemeenten verbinden zich ertoe om lokaal een duurzaam beleid te voeren en bovendien hebben ze een solidariteitsrelatie met de derde wereld via COICA (Coordinadora de las Organizaciones Indigenas de la Cuanca Amazonica).

Je kan twee belangrijke redenen voor de volwaardige ontwikkeling van een lokaal duurzaam ontwikkelingsbeleid naar voor schuiven: In het citaat uit Agenda 21 wordt het lokale niveau vooral als instrumenteel omschreven. Het is belangrijk om het ruimere nationale beleidskader beter te kunnen toepassen. Een tweede dimensie die in de officiële teksten minder centraal staat maar die naar onze mening eigenlijk minstens even belangrijk is, bekijkt het lokale niveau als volwaardig bestuursniveau dat een eigen zelfstandige en op lokale noden toegespitste Agenda 21 ontwikkelt. Dit volgens het credo 'Think locally, act locally'.

Het lokale beleidsniveau is om verschillende redenen interessant voor beleidsvoering:

- Er is meer ruimte voor creativiteit. Er is geen strak institutioneel kader om lokale Agenda 21 initiatieven te stroomlijnen, te ordenen, etc. We vinden na een eerste lezing van de literatuur dan ook een breed spectrum van organisationele vormen, betrokken groepen, aandachtspunten en resultaten terug.
- Het lokale vlak is een bijzonder goed niveau om de belangrijke inspraakdimensie van duurzame ontwikkeling te toetsen. Dit vanuit de hypothese dat de inspraakdrempels op het lokale vlak lager liggen dan op hogere beleidsniveaus.
- In de bestaande voorbeelden merken we dat op het lokale vlak vaker rond zeer concrete problematieken gewerkt wordt. Dit is boeiend omdat de dynamieken op micro-niveau indicatoren kunnen zijn voor de toepasbaarheid van macro beleidsopties die uiteindelijk toch vaak op het lokale vlak moeten geïmplementeerd worden.

Lokale initiatieven rond duurzame ontwikkeling spruiten vaak voort uit bestaande werkgroepen op lokaal vlak. Gemeentelijk milieuraden of werkgroepen ontwikkelingssamenwerking zijn standaardvoorbeelden van structuren die ervaring hebben op het vlak van overleg tussen NGO's, individuele burgers en lokale overheden.

Wat betreft de bestaande officiële kaders en aanmoedigingen van hogere beleidsniveaus om lokaal te werken kunnen we redelijk kort zijn:

Het is vooral het MINAII plan van de Vlaamse overheid dat expliciet melding maakt van beleidsinitiatieven richting lagere overheden en dan voornamelijk de gemeenten. Er wordt duidelijk gesteld dat 'de ontwikkelingen op de lagere

bestuurlijke niveaus kunnen leiden tot lokale actieplannen ter bevordering van een duurzame ontwikkeling.' Het plan roept op om samenwerkingsverbanden tussen lokale overheden en NGOs te ontwikkelen en te ondersteunen onder andere via een draaiboek voor lokale duurzame ontwikkelingsinitiatieven.

In het Mina II beleidsplan geeft de overheid ruitelijk toe dat zij in gebreke is gebleven om lokale Agenda21 initiatieven aan te moedigen of te ondersteunen. Het zijn inderdaad een aantal NGOs die initiatieven genomen ter ondersteuning van lokale Agenda 21 projecten. Centraal daarbij is de rol van de koepels Vlaams Overleg Duurzame Ontwikkeling (VODO), de Bond Beter Leefmilieu (BBL), het Nationaal Centrum voor Ontwikkelingssamenwerking en Global Action Plan Vlaanderen. Samen met Landweg (de raadsledenwerking van AGALEV) hebben zij het initiatief genomen om een Draaiboek Lokale Agenda 21 samen te stellen. Daarin worden een aantal Agenda 21 thema's vertaald naar het lokale beleid. Daarbij is telkens nogal wat aandacht besteed aan effectieve strategieën en praktijkvoorbeelden.

In een verder onderzoeksfase plannen een uitgebreidere analyse van de specifieke rol van lokale beleidsniveaus in een Belgisch duurzaam ontwikkelingsbeleid.

## 7. Conclusie

In dit hoofdstuk hebben we op systematische wijze een overzicht gegeven van wat duurzame ontwikkeling binnen de Belgische context betekent volgens de officiële beleidsinitiatieven. De analyse van het Belgisch beleidskader voor duurzame ontwikkeling is niet eenvoudig gegeven (1) het feit dat de Belgische bestuurlijke en institutionele context behoorlijk complex is en (2) omwille van het feit dat duurzame ontwikkeling een ontzettend breed beleidsconcept is dat repercussies heeft op verschillende beleidsdomeinen en op verschillende beleidsniveaus.

In het volgende hoofdstuk bekijken we de meer theoretische literatuur rond beleidsanalyse en meer specifiek rond de rol van verschillende sociale groepen in beleidsprocessen.

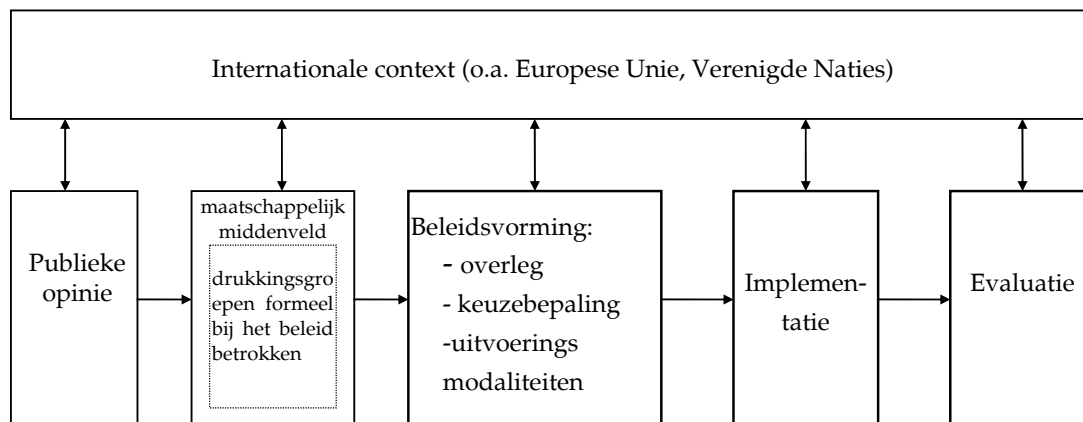


## HOOFDSTUK 5

### THEORETISCH KADER VOOR DE BELEIDSANALYSE

#### 1. Algemeen theoretische analysekader voor beleidsprocessen

De hoofddoelstelling van ons project is om de rol van belangengroepen in het Belgisch duurzaam ontwikkelingsbeleid te onderzoeken. Het Belgisch institutioneel kader promoveert de inbreng van bepaalde maatschappelijke groepen en bemoeilijkt of belemmert de inbreng en participatie aan het beleid van andere maatschappelijke groepen. Om het beleidsproces te begrijpen is het belangrijk om deze institutionele deuren en drempels in kaart te brengen, van het bepalen van het politieke agenda tot en met het uitvoeren en analyseren van het geplande beleid. Om dit op gestructureerde wijze te doen vertrekken we van het volgende algemeen beleidsschema.



**Schema 5.1** Sociale groepen en duurzaam ontwikkelingsbeleid in België

We vertrekken van een traditioneel beleidsmodel (cf. o.a. Almond en Powell, 1993) dat vertrekt van een aantal maatschappelijke realiteiten die door (een deel van) de publieke opinie als problematisch naar voor worden geschoven. Bij de agenda setting is het van groot belang dat een actor binnen het maatschappelijk middenveld

een probleem als het ware adopteert. Dit is een eerste soort belangrijke maatschappelijke filter in het beleidsproces. Belangenorganisaties maken een selectie van mogelijke beleidsthema's die bij de publieke opinie leven en waarvan ze denken of hopen van ze op het formele politieke agenda te krijgen. Een aantal belangengroepen worden in het verder beleidsproces formeel en informeel betrokken via overleg, voorkeurbepaling, uitwerken van uitvoeringsmodaliteiten, en implementatie. Uiteindelijk wordt het beleid in regel ook op één of andere wijze geëvalueerd.

Het is belangrijk om ook de in toenemende mate buitenlandse actoren te vermelden. Specifiek voor een beleidsproblematiek als duurzame ontwikkeling is de internationale context een belangrijk referentiekader en een actieve en noodzakelijke participant aan het beleidsproces en dit zowel voor de overheid als voor de verschillende sociale groepen die trachten het beleid via die weg te beïnvloeden.

Dit sterk vereenvoudigd schema van beleidsprocessen kan echter op verscheidene manieren geïnterpreteerd en geamendeerd worden. We analyseren het hierboven uitgetekend beleidsanalyseschema aan de hand van verschillende theoretische benaderingen, die verder inzicht verschaffen in de structurele en institutionele context en de dynamiek van beleidsprocessen. Vanuit de theoretische literatuur onderscheiden we volgende analysemethodes die we toetsen op hun bruikbaarheid als analyse-instrument voor het Belgisch duurzaam ontwikkelingsbeleid.

Een eerste benadering is een *formeel descriptieve benadering*. Deze methode beschrijft de bestaande instellingen en structuren, het wetgevend kader en de verschillende actoren. We beschouwen ze als een noodzakelijke eerste stap naar een meer dynamische benadering.<sup>22</sup>

De tweede benadering is gebaseerd op een analyse van het *beleidsproces* als proces. Daarbij wordt veel aandacht besteed aan de verschillende dynamieken op bepaalde momenten in het proces. Deze benadering vertrekt van de verschillende stappen in het beleid en gaat na voor elke fase welke maatschappelijke groepen op welke manier invloed hebben op het proces. De verschillende fasen zijn: agenda setting; policy making; policy implementation; policy analysis. Bij iedere fase zijn andere maatschappelijke groepen betrokken die in verschillende gradaties invloed uitoefenen op het beleidsproces. Deze benadering is belangrijk omwille van de tijdsdimensie die er expliciet inzit. Beleidsprocessen zijn in regel langdurige processen wat maakt dat de timing van de inspraak en invloed zeer belangrijk kan zijn voor het uiteindelijke impact dat verschillende groepen op het beleid hebben.

---

<sup>22</sup> Dit hebben we ten dele in het vorige hoofdstuk gedaan. Het is de bedoeling om na een uitgebreide bevraging van de betrokken actoren en instellingen een meer gedetailleerde en verfijnde beschrijving te geven.

De derde benadering is een *machtsanalyse* die tracht om de invloeden van bepaalde sociale groepen te analyseren aan de hand van o.a. machtsmiddelenanalyse. Ook bepaalde vormen van resultaatanalyse horen onder deze noemer thuis. Deze theoretische benadering vertrekt van het principe dat de institutionele analyse en de beleidsprocesanalyse te weinig aandacht hebben voor de werkelijke politiek-economische machtsverhoudingen tussen de verschillende maatschappelijke groepen die bij het debat betrokken zijn. Machtsanalyse vertrekt van het uitgangspunt dat het niet toevallig is dat bepaalde maatschappelijke groepen systematisch meer invloed hebben op het beleid. Volgens Lowe en Goyder (1983, p. 64) is de cruciale vraag inderdaad 'the extent to which the involvement of (social) groups is influential or merely token'. Bijzondere aandacht gaat daarbij naar de verhoudingen tussen economische elites en andere groepen in de civiele maatschappij. Een voordeel van de machtsanalyse is dat deze ook aandacht schenkt aan - althans theoretisch - niet conventionele machtsmiddelen zoals corruptie.

We gaan ervan uit dat een combinatie van deze drie benaderingen noodzakelijk is om een grondig inzicht te verwerven in het tot stand komen van het duurzame ontwikkelingsbeleid.

## **2. Verschillende theorieën over de rol van belangengroepen en de staat in beleidsprocessen**

We bespreken eerst drie grote ideaaltypes van theorieën over de relatie tussen belangengroepen en overheid bij het tot stand komen van overheidsbeleid. Een aantal belangrijke dimensies staan centraal in elk van deze denkkaders.

Een eerste is de relatie tussen de staat en de civiele maatschappij.<sup>23</sup> Het concept dat de verschillende theorieën over de staat hebben is belangrijk. Aan de ene zijde vinden we pluralisten (zie verder) die een autonomie van de civiele maatschappij veronderstellen en de staat dus zien als een soort arena waarin de civiele maatschappij actief is. Aan de andere zijde staan orthodoxe etatisten die een structurele dominantie van de staat als uitgangspunt nemen. De activiteiten in de civiele maatschappij zijn voor structurele etatisten dan ook verwaarloosbaar. Het is dus cruciaal om te weten wat de formeel institutionele relatie is tussen staat en civiele maatschappij en eveneens wat de machtsverhouding is tussen staat en verschillende belangengroepen die de civiele maatschappij vertegenwoordigen;

Een ander belangrijk punt is de wijze waarop theorieën de differentiatie tussen de verschillende belangengroepen conceptualiseren en dit zowel naar onderlinge verhoudingen als naar hun verhouding met de staat. De differentiatie kan geba-

---

<sup>23</sup> Ik gebruik de term 'staat' in de betekenis die door de moderne staatstheorieën is uitgewerkt in de publicaties van onder andere Theda Skocpol, Eric Nordlinger en Bob Jessop.

seerd zijn op de verschillen in machtmiddelen, het beleidsthema dat aan de orde is, de structurele politiek-economische positie van de belangen groep, de institutionele context, etc.

In dit deel hebben we de verschillende theoretische kaders die de rol van de staat en deze van verschillende belangengroepen beschrijven gerangschikt volgens het criterium van de autonomie van de civiele maatschappij t.o.v. de staat. We bespreken achtereenvolgens pluralisme dat uitgaat van een volstrekt onafhankelijke civiele maatschappij en een louter instrumenteel uitvoerende overheid. Vervolgens bekijken we een aantal (Angelsaksische) theoretische kaders die een zekere onafhankelijkheid van de belangengroepen veronderstellen maar die zoeken naar institutionele en structurele kenmerken die het gedrag en het belang van verschillende groepen beschrijven afhankelijk van het beleidsobject. Het derde theoretisch kader is het democratisch corporatisme dat vaak als kenmerkend voor het Belgisch overleg model wordt omschreven. Ten slotte bespreken we de structurele en neomarxistische theorieën over belangengroepen en de rol van de staat.

We onderzoeken welke theorie of mengvorm van theorieën het beste past bij een omschrijving van het *Belgisch* beleid inzake *duurzame ontwikkeling*. Beide aspecten zijn belangrijk. We vertrekken van de veronderstelling dat de Belgische context bepaalde vormen van besluitvorming promoveert, maar ook dat duurzame ontwikkeling misschien een eigen beleidsdynamiek heeft die te onderscheiden is van deze voor andere (meer traditionele) beleidsthema's.

## 2.1 Pluralisme

Pluralisten gaan er vanuit dat het overheidsbeleid een resultante is van de invloeden van verschillende maatschappelijke groepen tijdens het beleidsproces. Belangengroepen trachten door middel van het gebruik van een aantal machtmiddelen het beleid in hun richting te beïnvloeden. Differentiatie tussen de verschillende sociale groepen moeten we vooral zoeken in de verschillende machtmiddelen die ze ter beschikking hebben. De overheid wordt in dit proces als afhankelijke variabele gezien. Dit wil zeggen dat er maatschappelijke autonomie is en afhankelijkheid van de overheid bij het tot standkomen van beleid.

Een andere hypothese van pluralisme is dat verschillende beleidsarena's aan belangengroepen telkens een *fair playing field* aanbieden waarop telkens opnieuw moet worden bekeken wie zijn slag zal thuishalen. Het uitgangspunt is dus een soort open (d.w.z. met zeer lage institutionele drempels voor participatie) en eerlijke (d.w.z. met uniforme regels die voor iedereen gelden) competitie van in principe (de jure) gelijke belangen groepen.

Dit theoretisch kader is in de jaren 50 en 60 vrij veel toegepast voor de analyse van beleidsprocessen in de Verenigde Staten. Het is veel minder gebruikt in de Europese context voornamelijk omdat de 'naïeve' hypothese van gelijke groepen en lage of onbestaande institutionele drempels voor beleidsparticipatie nooit veel

bijval heeft gekregen in Europa. De beleidscontext in de meeste Europese landen vertoont dan ook weinig of geen kenmerken die beantwoorden aan de uitgangspunten van pluralisme. We verwerpen hiermee dit kader als analyse-instrument.

## 2.2 Het web van belangengroepen, politici en de bureaucratie: de Amerikaanse beleidsanalyse literatuur

Als reactie op de gebreken van het pluralistisch analyse kader zijn in de Verenigde Staten vooral tijdens de jaren '70 en '80 een aantal theoretische kaders ontwikkeld die een genuanceerder en realistischer beeld geven over de rol van belangengroepen in beleidsprocessen. We bespreken de belangrijkste kaders en bevindingen die van nut kunnen zijn voor onze eigen verdere analyse. We zetten de belangrijkste bijdragen van deze literatuur op een rij.

Een belangrijk punt is de toegenomen aandacht voor de institutionele context (Salisbury, 1984). Olson beweert dat:

*“An institutional perspective assumes that the organization of political life makes a difference. Political institutions are the building blocks of political life. They influence available options for policy-making and for institutional change. They also influence the choices made among available options”.*

In een soort dialectische relatie beïnvloeden belangengroepen enerzijds de institutionele context die tezelfdertijd ook stabiliteit en voorspelbaarheid geeft aan beleidsprocessen.

Een aantal auteurs (e.g. Walker, 1983) waarschuwen tegen het inperken van onderzoek naar beleidsprocessen tot belangengroepen en de overheid. Een aantal andere actoren die heel wat te winnen of te verliezen hebben bij bepaalde beleidsbeslissingen dienen in de matrix opgenomen te worden. We denken daarbij aan politici en politieke partijen, bureaucraten, privé instituten zoals universiteiten en religieuze organisaties, enz. Redelijk wat aandacht is binnen dit kader de laatste vijf jaar gegaan naar de rol van bureaucratieën als actieve actoren in beleidsprocessen (new institutionalism).

De toegenomen complexiteit van beleidsprocessen is een ander thema dat voor ons onderzoek van belang is (Heclo, 1978; McFarland 1987). Een aantal nieuwe beleidsthema's hebben het beleidsproces merkkelijk meer complex en onvoorspelbaar gemaakt. Eén van de grote voorbeelden die dit onderzoek gestimuleerd hebben was het milieubeleid van de jaren 70 en 80 in de Verenigde Staten. Bepaalde kenmerken van de beschreven beleidsprocessen zijn zéér van toepassing op duurzame ontwikkeling als thema. Het milieuthema heeft nieuwe groepen gemobiliseerd en geleid tot de uitbouw van een 'groene beweging' die niet beantwoordde aan de kenmerken van de traditionele belangengroepen die op de klassieke belangengassen economie, geloof of ideologie geënt waren. Het milieuthema is zo ruim en complex van nature dat beleidsprocessen bijna automatisch meer betrokken partijen hebben en meer ingangen in het beleidsproces creëren. Een andere evolu-

tie is dat een aantal groepen uit die ruimere milieubeweging fundamenteel veel kritischer staan t.a.v. het gangbare systeem van belangenverdediging en geïnstitutionaliseerde contacten tussen overheid en traditionele belangen groepen zoals vakbonden en werkgevers.

De Angelsaksische literatuur heeft ook een aantal theorieën en concepten voortgebracht die we vereenvoudigd onder de noemer beleidsnetwerken plaatsen. Beleidsnetwerken bestaan uit de staat of liever, delen van de staat, die relevant zijn voor een bepaald beleidsdomein en bepaalde groepen in de maatschappij die actief zijn en belang hebben bij een bepaald beleid. Kenmerkend is dat er uitwisseling van informatie is tussen de groepen en de staat. Overheid en belangengroepen hebben elkaar nodig in de zin dat de uitvoering van bepaald beleid niet kan zonder de medewerking van bepaalde groepen (mobilisatie van middelen, goodwill en minimalisering van conflict) en in de zin dat belangengroepen de overheid nodig hebben om hun politiek agenda te realiseren (o.a. via toegang tot het beleid).

Een belangrijk onderdeel van ons onderzoek is het in kaart brengen van maatschappelijke netwerken rond de duurzame ontwikkelingsproblematiek. We gaan na welke groepen contacten onderhouden met welke andere groepen. Daarbij zijn verschillende vragen belangrijk: wie heeft contacten met wie? Wat is de frequentie en de intensiteit van die contacten? Op welk organisatorisch niveau zijn de contacten? Op welk niveau van beleidsrelevantie worden de contacten gelegd?

### **2.3 Corporatisme: de staat en belangengroepen: structurele grenzen aan het overleg**

Een belangrijke theoretische bijdrage komt van de analyse van het Belgisch model van democratisch corporatisme, ook wel het 'Belgisch overleg model' genoemd. Typisch voor politieke systemen met een democratisch corporatistisch model is dat de staat bepaalde groepen publiekelijk een geprivilegieerde en unieke positie geeft in de dialoog tussen de civiele maatschappij en de staat. In de Belgische context zijn dit vooral werkgevers en werknemersorganisaties.

Een minstens even belangrijk aspect van het corporatistisch model is zijn exclusief karakter. Maatschappelijke groepen die geen plaats hebben in het model hebben zeer weinig kansen om op gestructureerde wijze aan het beleidsdebat deel te nemen. Specifiek voor het milieubeleid vormt dit een obstakel. Immers, de milieu-problematiek valt grotendeels buiten de sfeer van het traditionele sociaal overleg waardoor de staat keuzes moet maken: milieuvraagstukken toevoegen aan het agenda van het traditionele sociaal overleg en/of nieuwe overlegstructuren ontwikkelen waarin andere sociale groepen aan bod komen in het maatschappelijk debat rond milieubeleid.

Het typisch Belgisch variant van neocorporatistische maatschappelijke organisatie is verder gekenmerkt door een bijzonder verdoorgedreven verzuiling. Dit heeft

een aantal belangrijke gevolgen voor het overheidsbeleid. De verschillende belangengroepen die erkend zijn oefenen niet enkel in het overleg met de overheid invloed uit maar ook via de politieke partijen rechtstreeks op de wetgevende en uitvoerende macht. Zij zijn een integraal deel van de belangenconglomeraten die we zuilen noemen en waarvan de politieke partij de formeel politieke emanatie is. Een aantal belangenorganisaties die samenvallen met de historische breuklijnen van het Belgisch sociaal-economisch landschap zijn op deze wijze rechtstreeks en zonder de omweg van het overleg aanwezig in de overheidsstructuren. Voorbeelden zijn er genoeg. De keuze voor ministers van landbouw of van arbeid en tewerkstelling is er slechts een voorbeeld van.

#### 2.4 Structurele en neomarxistische analyse

Vanuit een zelfde maatschappijanalyse die we in hoofdstuk 2 voorgesteld hebben als structureel of neomarxistisch (e.g. Cox, Chase-Dunn, Conca, en anderen) bestuderen een aantal auteurs de relatie tussen belangengroepen en de staat. Het uitgangspunt van deze analyses is dat de machtspositie van belangengroepen in overwegende mate wordt bepaald door de economische positie van de groep. Die groepen die de factor kapitaal rechtstreeks of onrechtstreeks vertegenwoordigen staan daarbij structureel in een dominante positie. Dit is niet enkel het geval omwille van de toegang tot bepaalde machtsmiddelen (waarvan geld het belangrijkste is) maar vooral ook omdat deze groepen het ideologisch discours en bijgevolg de parameters van het debat beheersen en dus de mogelijke keuzes inperken en bepalen. Dit ideologisch en praktisch overwicht leidt tot een scheve verdeling van belangen en een verdere polarisering van sociale groepen in de samenleving.

Enkele andere typische kenmerken van dit soort analyse zijn van belang voor de analyse van beleidsprocessen. Er is in dit theoretisch kader een haast automatische reflex om processen transnationaal te analyseren. Het hoe en waarom van deze reflex hebben we in hoofdstuk twee uitvoeriger besproken. De meeste auteurs in deze stroming hebben eveneens veel aandacht voor de rol van de staat. De staat wordt vooral beschreven als een typische emanatie van sociale machtsverhoudingen. Miliband (1976) zegt daarover het volgende: "Staatsapparaten zijn niet neutraal. (Daarvoor zijn een ) aantal oorzaken:

- de bekleders van belangrijke posities in de staatsapparaten zijn zelf van hoge afkomst, waardoor zij zich vereenzelvigen met de financiële en economische elite;
- de top van de staatsapparaten is zelf doordrenkt met conservatieve waarden en normen, zowel door hun opleiding als hun socialisatie in de apparaten zelf;
- de politieke top onderhoudt tal van contacten met het bedrijfsleven; de politieke top heeft zelf qua inkomen, macht en status een riant positie;
- de politieke top heeft vaak zelf eerst carrière gemaakt in het bedrijfsleven of is van plan later een loopbaan in het bedrijfsleven uit te bouwen."

De staat speelt de rol van verdediger van de leidende klasse door onder andere in de institutionele context de machtsverhoudingen te bestendigen en de participatiedrempels voor systeembevragende groepen te verhogen. Structuralisten kennen de staat doorgaans ook een redelijk grote autonomie toe. Deze autonomie wordt aangewend om systeem- en structuurbevestigend beleid te realiseren. Er zijn drie belangrijke types beleidsautonomie van de staat beschreven: Een eerste mogelijkheid is dat de staat en de civiele maatschappij verschillende beleidspreferenties hebben. In deze gevallen zal de staat haar preferenties rechtstreeks of onrechtstreeks toch doorvoeren. Een tweede geval is dat staat en maatschappij verschillende beleidspreferenties hebben maar de staat slaagt erin om het maatschappelijk standpunt te veranderen naar het hare. Het kan ook zijn dat de beleidspreferentie van de staat en de civiele maatschappij dezelfde zijn. De staat zet de eigen belangen om in beleid waardoor het lijkt dat de maatschappij de staat beïnvloed heeft om een dergelijk beleid te voeren.

### 3. Machtsanalyse

Een derde belangrijk kader beschrijft beleidsprocessen vooral vanuit het concept macht. We kunnen macht beschrijven als de mogelijkheid van actor A om actor B iets te laten doen dat deze normaal niet zou doen. Hieruit leiden we af dat macht een relationeel begrip is en bovendien een situationeel begrip. De hypothese is immers dat bepaalde sociale actoren in verschillende omstandigheden andere preferenties nastreven en eveneens andere machtsmiddelen kunnen aanwenden. Een belangrijke opmerking is dat het kunnen beletten dat bepaalde beleidsprocessen tot resultaat leiden of zelfs fundamenteeler, dat bepaalde problematieken het politiek agenda halen zijn eveneens belangrijke vormen van machtsuitoefening zijn (Schattschneider, 1965). Volgens sommigen is de fase van de agendabepaling op dit moment zelfs doorslaggevend. Omwille van de overbelasting van politieke agenda's is het immers meer dan ooit belangrijk om thema's in de beleidsspotlight te krijgen.

Een belangrijk deel van dit soort analyses is gericht op de beschrijving van de verschillende machtsmiddelen die sociale actoren ter beschikking hebben en de op de modaliteiten waaronder deze kunnen aangewend worden. Een ander deel van de analyse vertrekt vanuit de concrete beleidsbeslissingen en tracht aan de hand daarvan voor bepaalde beleidsthema's na te gaan welke groep of groepen het beleid het vaakst en het meest ingrijpend kunnen richting geven (Van Noort, 1988).

De studie van elites en machtsuitoefening is een ander deel van dit genre. Daarin is de analyse van netwerken aan de top van de maatschappelijke ladder van groot belang. Het uitgangspunt is dat elites, ondanks een aantal tegenstellingen, uiteindelijk een gemeenschappelijk belang hebben: het bestendigen van de maatschap-



pelijke orde die hen een geprivilegieerde positie verzekert. Dit maakt elites vaak conservatief en weinig dynamisch. Twee kenmerken die haaks staan op duurzame ontwikkeling.

#### **4. Toepassing op de Belgische beleidscontext voor duurzame ontwikkeling**

Voor de analyse van het Belgisch duurzaam ontwikkelingsbeleid doen we beroep op een combinatie van verschillende theoretisch kaders. Gegeven de dominantie van het neo corporatistisch overleg model in de naoorlogse periode vormt dit een haast natuurlijk vertrekpunt. We merken deze institutionele reflex ook terug bij een analyse van het specifieke kader dat voor duurzame ontwikkeling gecreëerd is. De traditionele organisaties spelen een belangrijke rol en 'zitten voor'. We moeten anderzijds toch ook vaststellen dat de milieuproblematiek in de jaren 80 en 90 en de duurzame ontwikkelingsproblematiek in de laatste vijf jaar dit systeem naar vorm en procedure grondig geamendeerd hebben.

We grijpen dan ook naar een aantal Angelsaksische inzichten om het Belgisch beleid te ontleden.

Maar ook de structurele analyse kan bijdragen tot ons begrip van de Belgische beleidscontext. We willen hier niet pleiten voor een exclusief structurele analyse. Het is evenwel nuttig om na te gaan welke groepen op welke wijze door beleidsprocessen bevoordeeld of benadeeld worden, welke waarden we terugvinden in het officiële discours rond duurzame ontwikkeling, welke structurele machtsmiddelen verschillende maatschappelijke groepen ter beschikking hebben, etc. Een combinatie van structurele theoretisch inzichten en een pragmatische machtsmiddelen analyse kan ons hier wellicht een stuk verder helpen.



## **HOOFDSTUK 6**

# **FORMULERING VAN PARAMETERS EN INDICATOREN VOOR DUURZAME ONTWIKKELING**

### **1. De rol van indicatoren in duurzaam ontwikkelingsbeleid**

De noodzaak om specifiek voor duurzame ontwikkeling als beleidstopic indicatoren te ontwikkelen wordt vaak in de literatuur naar voor gebracht. Aan de basis ligt het feit dat duurzame ontwikkeling een beleid vereist dat een serieuze trendbreuk met het verleden voor ogen heeft. De indicatoren die we kennen uit het traditionele beleid voldoen niet aan de kenmerken die goede indicatoren moeten hebben (zie verder). Het integreren van sociale, economische, ecologische en participatorische doelstellingen vereist inderdaad een ander soort indicator.

In het verleden zijn een aantal pogingen ondernomen om een ander soort indicator te ontwikkelen die sociale en economische kenmerken aan elkaar koppelt. Erg ver is men echter niet geraakt bij de actuele toepassing van dit soort indicatoren. Eén van de belangrijkste redenen daarvoor was dat het overheidsbeleid waarop deze indicatoren van toepassing waren eigenlijk weinig of geen interesse toonde voor deze 'alternatieve' maatstaven voor overheidsbeleid. Met de mondiale doorbraak van duurzame ontwikkeling als belangrijk beleidsconcept zijn de zaken veranderd. De ondertekenaars van de Rio-akkoorden (en vervolgens ook van een aantal daaropvolgende akkoorden) hebben er zich toe verbonden om op geregelde basis verslag uit te brengen over hun vooruitgang in de richting van duurzame ontwikkeling. Dit veronderstelt het bestaan van aangepaste indicatoren.

Ook de Belgische overheid is op zoek naar geschikte indicatoren o.a. in het kader van een VN werkgroep waarin België de leiding genomen heeft. De hoofddoelstelling van deze pogingen is uiteraard het Belgisch beleid ter zake te ondersteunen. Indicatoren kunnen gebruikt doorheen de ganse beleidscyclus.

*"Indicators can support effective decision-making and policy setting throughout each stage of the decision-making cycle by, amongst others, simplifying masses of technical data, communicating key conditions and trends and providing tools for measuring progress towards achieving sustainable development." (UNEP UPCSD, 1995, p. 3)*

Algemeen kan men stellen dat indicatoren informatie *kwantificeren* waardoor het belang van bepaalde feiten sneller duidelijk is. Indicatoren *simplifiëren* ook de werkelijkheid door informatie over complexe fenomenen samen te vatten in één of maximaal enkele getallen. Dit moet de *communicatie* rond bepaalde thema's versnellen, vereenvoudigen en verbeteren.

Andere doelstellingen die indicatoren hebben bij het uitwerken van een duurzaam ontwikkelingsbeleid zijn onder meer:

- indicatoren *vestigen de aandacht* op wat belangrijk is en wat niet: het is inherent aan het begrip indicator dat deze de aandacht trekken op een aantal belangrijke facetten en doelstellingen van het beleid. Door de evolutie van bepaalde parameters te volgen wordt het éénvoudiger om bepaalde beleidsdoelstellingen prioritair op te volgen en andere niet;
- een *motiverende functie*: vermits indicatoren een zekere doelgerichtheid in zich dragen, kunnen zij op een dubbele wijze deelnemers aan beleidsprocessen motiveren: ofwel door aan te tonen dat een beleid in de goede richting gaat en dus de moeite loont om vol te houden. Ofwel om aan te tonen dat het gevoerde beleid eigenlijk te kort schiet en zodoende te motiveren om een alternatief beleid uit te stippelen;
- een zekere *educatieve functie*: aangezien duurzame ontwikkeling een betrekkelijk nieuw en complex begrip is kunnen indicatoren (die de realiteit vereenvoudigen en samenballen) een belangrijke functie hebben om de bevolking te informeren over de doelstellingen en beleidsopties die genomen worden.

## 2. Overzicht van de bestaande soorten indicatoren in de duurzame ontwikkelingsliteratuur

Na een uitgebreide literatuurstudie over parameters voor duurzame ontwikkeling (zie bibliografie) komen we tot volgende vaststellingen:

- er is eerder een teveel dan wel een tekort aan parameters voor duurzame ontwikkeling. Er is eveneens een groeiende literatuur die pretendeert van een soort praktische handleiding te zijn voor het ontwerpen en toepassen van nieuwe parameters;
- de meest uitgewerkte zijn de economische en ecologische indicatoren. Een verklaring is wellicht dat er voor deze groepen veel meer dan voor sociale en institutionele indicatoren erkende en reeds langer gebruikte meetinstrumenten bestaan;
- minder specifiek zijn de meeste sociale parameters. Het sociale is minder grijpbaar in een aantal kengetallen. Bovendien is het ideologische debat over deze parameters ook veel sterker;

- de minst uitgewerkte categorie zijn de institutionele indicatoren. Meestal komt men noch in de theoretisch, noch de beleidsliteratuur veel verder dan de formulering van enkele zeer rudimentaire en weinig relevante indicatoren.

In de literatuur worden doorgaans parameters en indicatoren in vier verschillende domeinen onderscheiden. In het volgende deel geven we een korte bespreking van de verschillende types met hun specifieke voor- en nadelen en problemen voor gebruik in overheidsbeleid.

## 2.1 Economische parameters

Over de economische parameters voor duurzame ontwikkeling zijn twee erg uiteenlopende meningen te onderscheiden in de literatuur. Enerzijds is er de visie die naar voor is gebracht door onder andere UNEP, namelijk:

*“Economic indicators have been used for many years at national, regional, and international levels. The economic issues reflected in the (suggested list) are all well developed and the proposed indicators aim at capturing the specific issues most relevant to sustainable development.”*

Deze stroming gaat er impliciet vanuit dat de huidige indicatoren volstaan mits ze worden aangevuld door indicatoren over de andere deelgebieden van duurzame ontwikkeling. Deze visie sluit perfect aan bij de institutionele beleidsbenadering die we in hoofdstuk twee beschreven hebben.

Een andere visie is dat nieuwe economische indicatoren voor duurzame ontwikkeling moeten gecreëerd worden vermist de traditionele indicatoren enkel een weergave zijn van een systeem dat duidelijk *niet* voldeed aan de duurzaamheids-criteria. Deze indicatoren kunnen bijgevolg ook niet de juiste richting aanduiden die het beleid moet uitgaan. Het gebrek aan internalisering van ecologische en sociale kosten in economische parameters wordt in deze stroming als het belangrijkste minpunt ervaren bij de traditionele indicatoren.

Het debat wordt bemoeilijkt door het feit dat de overheid de traditionele indicatoren inderdaad nodig heeft om de beleidsperformantie te meten die voor de meeste internationale organisaties, bedrijven, vakbonden, banken en ook burgers relevant is. Of bijvoorbeeld het BNP per capita stijgt mag dan al geen goede indicator van duurzame ontwikkeling zijn, maar binnen het dominante sociaal-economische paradigma blijft het tot nader order wel een redelijk goede indicator om bijvoorbeeld besteedbaar inkomen, economische prospecties en ten dele zelfs werkgelegenheid te voorspellen. De traditionele indicatoren geven ook nog steeds een redelijk goed inzicht in het al dan niet verwezenlijken van de traditionele doelstellingen zoals groei, werkgelegenheid, productiviteit, etc.

Het is dus met andere woorden niet eenvoudig om nieuwe indicatoren te ontwikkelen, om ze ingang te doen vinden, laat staan om ze op gelijke hoogte te krijgen met de traditionele indicatoren die nog steeds de overgrote meerderheid van

de OESO-, EU-, Nationale Bank-, UN- en Planbureau-documenten domineren en op die manier meestal impliciet, maar vaak ook zéér expliciet het dominante paradigma steunen en verder aanvuren.

Voor een meer volledige visie op dit soort indicatoren verwijzen we naar de gespecialiseerde economische literatuur ter zake (zie bibliografie).

## 2.2 Ecologische indicatoren

Over de ecologische indicatoren wensen we hier redelijk kort te zijn. Voor zover deze bestaan uit de typisch zuiver wetenschappelijk analyses en resultaten zijn we niet bevoegd om hier uitspraken te doen. Toch volgende beleidsrelevante bedenkingen:

- het is belangrijk om ook ecologische parameters te ontwikkelen die de evolutie van biodiversiteit en kwaliteit van verschillende componenten weergeven in voor burgers begrijpbare taal. Een verhoging van 5ppm van een bepaald chemische component in oppervlaktewateren heeft niet echt veel informatieve waarde voor de doorsnee burger;
- het uiteindelijk debat over wat een aanvaardbare staat van het ecologische is zou een maatschappelijk debat moeten zijn waarin wetenschappers als experten de data aanbrenghen en objectief interpreteren en voorstellen, maar daarna net als elke andere betrokken groep redeneren vanuit hun maatschappelijke bekommernis en niet vanuit een strikt wetenschappelijke rationaliteit;
- het zou beslist nuttig zijn ter ondersteuning van het beleid dat een beperkt aantal duidelijke parameters bij de bevolking ingang zou vinden en deel uitmaakt van het normale discours over de ecologische aspecten van duurzame ontwikkeling. Dat dit mogelijk is bewijst onder andere de invoering van de ‘ozonwaarden’ in weerberichten. Mits een bijkomende inspanning kan hier heel wat gerealiseerd worden om de bevolking gevoeliger te maken voor de problematiek van duurzame ontwikkeling. Dit is een cruciaal punt voor de creatie van een ruimer maatschappelijk draagvlak.

## 2.3 Sociale parameters

Ook sociale parameters hebben een redelijk lange traditie en worden veelvuldig gebruikt in beleidspannen van nationale en internationale organisaties. De moeilijkheid is om hier een link te leggen met de ecologische aspecten van duurzame ontwikkeling. Hoe is bijvoorbeeld de levensverwachting in zeer zwaar vervuilde gebieden gekoppeld aan precies de slechte leefomstandigheden van de bevolking.

Sociale parameters zijn in het debat rond duurzame ontwikkeling vooral als zeer belangrijk voor de ontwikkelingslanden naar voor geschoven. In de literatuur en de voorstellen van internationale organisaties is er een duidelijke klemtoon op het feit dat de basisbehoeften aan opleiding, hygiëne, gezondheidszorgen, etc. in

ontwikkelingslanden nog lang niet voldaan zijn. Vandaar de noodzaak om betere indicatoren te ontwikkelen

In de geïndustrialiseerde landen staat het thema sociale rechtvaardigheid centraal. Het verder ontwikkelen van indicatoren en vooral ze centraler stellen in het beleid zijn de klemtonen.

## 2.4 Institutionele parameters

Het zijn vooral de institutionele indicatoren die onderontwikkeld zijn. Het is dan ook niet altijd even duidelijk waar men precies naar toe wil met die indicatoren. Over welke instituties heeft men het eigenlijk? Wat zijn de institutionele doelstellingen van duurzame ontwikkeling waarvoor deze indicatoren ontwikkeld moeten worden? Kan je voor verschillende institutionele beleidscontexten wel uniforme indicatoren gebruiken? Hoever kan je gaan in een normatieve beoordeling van verschillende institutionele contexten?

In het volgende gedeelte gaan we dieper in op de specifieke problematiek van institutionele indicatoren. Deze sluit ook het beste aan bij het onderwerp van onze DWTC-opdracht namelijk de rol en mogelijkheden van sociale groepen bij het totstandkomen en uitvoeren van een duurzaam ontwikkelingsbeleid.

## 3. Institutionele indicatoren

Na een grondigere analyse van een aantal institutionele- en beleidsindicatoren die we teruggevonden hebben in de literatuur en/of in beleidsvoorstellen, komen we tot de conclusie dat deze indicatoren onderontwikkeld en problematisch zijn. Een aantal belangrijke kritieken zijn als volgt samen te vatten: (1) de meeste institutionele indicatoren zijn louter formalistisch geconcipieerd; (2) er zijn nauwelijks performantie-indicatoren wat betreft de institutionele beleidsaspecten van duurzame ontwikkeling; (3) er lijkt weinig of geen vooruitgang in het onderzoek naar dit soort indicatoren specifiek voor duurzame ontwikkelingsbeleid.

*“Institutional indicators are largely undeveloped and are not reflected significantly in the proposed matrix ... An effort is now underway, in consultation with UNDP and other organizations, to move forward in the development of institutional indicators.” (UNEP & DPCSD, p 8)*

Een mogelijke verklaring is dat er nogal wat methodologische moeilijkheden zijn om dynamische institutionele indicatoren te ontwikkelen die inzicht geven in concrete politieke beleids- en machtsprocessen. Een bijkomende moeilijkheid is dat politieke en beleidswetenschappers zich slechts marginaal met deze materie hebben beziggehouden (de Belgische situatie is hier helaas bijzonder indicatief!). De beleidsprestatie-indicatoren die vooral in het domein van public administration

en comparatieve beleidsanalyse bestaan zijn niet of nauwelijks toegepast op duurzame ontwikkeling als beleidsobject.

In dit deel maken we eerst een analyse van de kritiek op de bestaande of voorgestelde institutionele indicatoren. Daarna ontwikkelen we een set criteria waaraan deze in theorie zouden moeten aan voldoen. We reiken ook enkele methodologische bedenkingen aan die we in een latere onderzoeksfase kunnen gebruiken voor de ontwikkeling van alternatieven.

### 3.1 Kritische analyse van de voorgestelde institutionele indicatoren

Een goed voorbeeld van de lacunes en problemen die eigen zijn aan de huidige institutionele indicatoren vinden we in het rapport van de workshop van de UN Commission on Sustainable Development over 'indicators of sustainable development'.

**Tabel 5.1** Voorstel voor institutionele indicatoren door UNDP/CSD

Type institutionele indicator	Voorgestelde parameters
Beleidsstructuren	<ul style="list-style-type: none"> <li>• MER verplicht (ja/neen)</li> <li>• Nationaal programma voor milieustatistieken en duurzame ontwikkelingsindicatoren (ja/neen)</li> <li>• Nationale strategie voor duurzame ontwikkeling (ja/neen)</li> <li>• Nationale raden voor duurzame ontwikkeling (ja/neen)</li> <li>• Aantal telefoonlijnen per 100 inwoners</li> </ul>
Rol van belangrijkste maatschappelijke groepen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vertegenwoordigers van belangrijkste groepen in nationale raden voor duurzame ontwikkeling (ja/neen)</li> </ul>

Bron: Gouzee, Mazijn, Billharz, 1995; *Indicators of Sustainable Development for Decision-Making* Federal Planning Office of Belgium.

De voorgestelde institutionele indicatoren hebben (bijna) allemaal de volgende kenmerken:

- *statisch*: de meeste indicatoren vragen naar het al dan niet voorkomen van een 'toestand', en niet naar de evolutie van beleidsprocessen binnen een bepaalde institutionele context. Dit is naar onze mening een grotendeels triviale werkwijze. Duurzame ontwikkeling is immers per definitie een *proces*; om greep te krijgen op de evolutie van dit proces moeten daarom een aantal dynamische procesindicatoren ontwikkeld worden;
- *formalistisch*: de bestaande indicatoren geven doorgaans slechts een antwoord op de vraag naar het loutere bestaan van een bepaalde toestand of orgaan, niet naar de relevantie, werking, institutionele evolutie, enz. Bijvoorbeeld: Is er een vertegenwoordiging van belangrijke groepen in een nationaal overlegorgaan over duurzame ontwikkeling? Het antwoord op deze vraag kan niet anders dan grotendeels voorbij gaan aan wat men eigenlijk wil weten, zijnde: Is er werke-



lijke inspraak van de maatschappelijke groepen bij de totstandkoming, de uitvoering en de analyse van een daadwerkelijk beleid dat streeft naar duurzame ontwikkeling? Deze vraag kan inderdaad niet dichotoom beantwoord worden met 'ja, er is een inspraak orgaan' of 'neen, er is er geen'. Het antwoord op onze echte vraag vereist een totaal ander soort indicator. Immers, ook in Irak en Burkina Faso zijn nationale overlegorganen voor duurzame ontwikkeling. Of deze te vergelijken zijn met formeel gelijke organen in Zweden en Noorwegen wat betreft de creatie en realisatie van effectieve inspraakmogelijkheden voor verschillende sociale groepen in de besluitvorming is echter wat telt;

- *dichotoom*: de overgrote meerderheid van de indicatoren op de UN-lijst kan beantwoord worden met 'ja' of 'neen'. Dit is zeker geen erg verfijnde of accurate wijze om institutionele kenmerken te analyseren. Het zijn de gradaties van ja of neen en vooral ook verschuivingen en evoluties die interessant zijn en die een meer gedetailleerde analyse toelaten.

Eigenlijk zou je de meerderheid van de in de literatuur vermelde institutionele indicatoren kunnen vergelijken (zij het licht karikaturaal) met een volgende soort benadering in de positieve wetenschappen. Om de veiligheid in een chemische fabriek na te gaan zou je de volgende vraag kunnen stellen: is er een microscoop aanwezig binnen het bedrijf? Deze indicator is statisch, dichotoom en formalistisch. Een 'ja' antwoord geeft je echter niet veel meer informatie dan een 'neen' antwoord. Wat je eigenlijk wil weten is of de microscoop gebruikt wordt, door wie, met welk doel en op welke momenten binnen het productieproces.

Binnen de Belgische context heeft Nadine Gouzee dezelfde nood aangehaald om institutionele parameters te ontwikkelen. "Is it possible to build an indicator of the *existence* of sustainable development strategic planning in a country?"<sup>24</sup> Wij willen nog een stap verder gaan: is het mogelijk om ook het *proces* van strategic planning te *analyseren* en weer te geven in een aantal indicatoren?

In onze literatuurstudie hebben we deze lacune gedeeltelijk opgevangen door meer dan oorspronkelijk de bedoeling was de rol van sociale actoren in beleidsprocessen binnen de relevante literatuur te analyseren. We hebben daarbij vooral aandacht besteed aan analyse technieken en indicatoren om deze processen in kaart te brengen en te analyseren (zie bibliografie).

### 3.2 Criteria en methodologie voor het ontwikkelen van institutionele indicatoren

In aanvulling op onze kritische bedenkingen willen we in dit gedeelte een aantal richtingen aangeven die nuttig kunnen zijn bij het ontwikkelen van betere institutionele indicatoren. We maken in de eerste plaats onderscheid tussen de verschil-

---

<sup>24</sup> Onze klemtoon.

lende mogelijke categorieën van institutionele indicatoren. Vervolgens formuleren we een aantal criteria waaraan goede indicatoren moeten voldoen.

### 3.2.1 Verschillende categorieën van institutionele indicatoren

Institutionele capaciteit wordt gemeten op verschillende niveaus en aan de hand van verschillende criteria. Binnen de groep institutionele parameters onderscheiden we dan ook volgende subcategorieën:

#### 1. Besluitvormingsindicatoren

Besluitvormingsindicatoren moeten inzicht verschaffen in het proces, en de inhoud van de besluitvorming. Deze indicatoren dienen minstens volgende belangrijke elementen te omvatten:

- de mate van economische, sociale en ecologische integratie in het beleid;
- de mate van coherentie van het beleid;
- de mate van transparantie in de verdeling van de verantwoordelijkheid voor een bepaald beleidsinitiatief;
- de mate van publieke betrokkenheid bij het beleid.

#### 2. *Dataverzameling, verspreiding en documentatie indicatoren*

Deze groep indicatoren moet op kwantitatieve en kwalitatieve wijze inzicht geven in de wijze van dataverzameling voor beleidsvoering en ook in de verspreiding van informatie over het beleid (wat belangrijk is voor de publieke participatie).

Een ander belangrijk aspect is de mate waarmee en de wijze waarop in het beleid wordt rekening gehouden met de andere groepen indicatoren, in concreto ecologische, economische en sociale parameters.

#### 3. *Beleidsevaluatie indicatoren*

De analyse en evaluatie van het gevoerde beleid is een centraal thema voor duurzame ontwikkeling en in het algemeen een pijnpunt in beleidsprocessen. Er is nood aan een aantal indicatoren die inzicht verschaffen in de wijze waarop beleid wordt geëvalueerd. Daarbij staan volgende vragen centraal:

- welke groepen zijn betrokken bij de evaluatie van duurzame ontwikkelingsbeleid?
- welke instellingen zijn betrokken bij de evaluatie van dit beleid?
- welke formele en informele feedback systemen zijn in het beleidsproces ingebouwd?
- welke consequenties zijn ingebouwd om beleidsresultaten te belonen of te bestraffen?
- is er publieke informatie over de beleidsevaluatie?

### 3.2.2 Criteria voor bruikbare institutionele indicatoren

Indicatoren voor elk van deze categorieën moeten zoveel mogelijk aan de volgende *criteria* voldoen:

1. *doelgericht*: dit veronderstelt de ontwikkeling van een aantal duidelijk geformuleerde beleidsdoelstellingen. De indicator moet zodanig ontworpen zijn dat hij kan aanduiden of er in de richting van de doelstelling geëvolueerd wordt of niet. Een indicator zonder duidelijk referentiekader is immers zinloos;
2. *relevant*: een goede indicator geeft inzicht in die aspecten van duurzame ontwikkeling die voor de betrokken sociale actoren van belang zijn en bovendien beïnvloedbaar;
3. *eenvoudig*: te begrijpen door de relevante groepen. Hier schort het dikwijls. Soms zijn de indicatoren te ingewikkeld, of nieuw en dus vaak onbekend. Een belangrijke taak is hier weggelegd voor informatieverspreiding en educatie;
4. *dynamisch*: de indicator moet een evolutie kunnen uitdrukken die nuttig is voor lange termijn beleidsplanning. Statische indicatoren verbergen evoluties of suggereren een gebrek aan noodzakelijke beleidsdynamiek;
5. *genueanceerd en kernachtig*: een goede indicator moet gebald de nodige informatie overbrengen en tegelijkertijd zoveel mogelijk nuance toelaten. Het is steeds een zoeken naar een evenwicht tussen deze twee criteria;
6. *meetbaar*: een belangrijk criterium is de meetbaarheid van een voorgestelde parameter. Dit zou eigenlijk een evidentie moeten zijn maar het is helaas niet. In internationaal perspectief kan je stellen dat heel wat ontwikkelingslanden de capaciteit missen om voor de gevraagde indicatoren de informatie te kunnen verzamelen, deze te analyseren en in een indicator weer te geven. Dit leidt tot situaties waarbij we ofwel een bijzonder onvolledig beeld krijgen van hoe het met bepaalde landen gesteld is; deze een beleid in een soort informatievacuüm voeren; ofwel er eigenlijk met de pet naar gegooid wordt. Zelfs voor de Belgische situatie is het niet eenvoudig om te voldoen aan bijvoorbeeld de vraag naar informatie van internationale instellingen (e.g. OESO, VN, EU) voor de samenstelling van internationale vergelijkingen en rapporten.

### 3.2.3 De ontwikkeling van institutionele indicatoren voor de Belgische context

We beseffen dat we een erg negatief beeld hebben geschetst van de bestaande institutionele indicatoren en tegelijkertijd de lat erg hoog gelegd hebben voor de alternatieven die we voorstellen. Het is dan ook onze bedoeling om de uitdaging aan te gaan en in een verdere onderzoeksfase effectief een aantal indicatoren voor te stellen.

We achten de tijd op dit moment niet rijp om dit reeds te doen. Tijdens de tweede onderzoeksfase gaan we immers de betrokken actoren (belangen groepen, instellingen, partijen, administraties, enz.) bevragen over precies de institutionele context van het Belgisch beleid. Dit zal leiden tot een beter inzicht van de formele en informele structuren en dynamieken die achter het beleid zitten. Aan de hand

van de verworven inzichten zullen willen we op dat moment ook beter indicatoren kunnen ontwikkelen.

#### **4. Conclusie**

Indicatoren zijn belangrijke beleidsinstrumenten. Zij vervangen vanzelfsprekend niet de noodzakelijke visie achter het beleid, noch een debat over de maatschappelijke relevantie van een beleid. Ze zijn een soort kilometerpalen die aangeven hoever we al staan en hoever we nog te gaan hebben. Een basisvoorwaarde voor een goed gebruik van indicatoren is dan ook in de eerste plaats dat we weten op welke weg we ons bevinden; wat met andere woorden de krachtlijnen zijn van het gevoerde beleid.

Het is niet zo eenvoudig om voor duurzame ontwikkeling een beperkte, duidelijke en relevante set indicatoren samen te brengen. Vooral op het gebied van de institutionele indicatoren is er nog heel wat braakliggend terrein. In dit gedeelte hebben we dan ook getracht om aan te tonen welke criteria er gelden voor de ontwikkeling van dergelijk indicatoren.

---

## HOOFDSTUK 7

### DUURZAME ONTWIKKELING EN PARTICIPATIE

#### 1. Geschiedenis van het debat

Participatie is een begrip dat altijd centraal heeft gestaan bij de ontwikkeling van het concept duurzame ontwikkeling. Het Brundtlandrapport 'Our Common Future' (1987) sprak van een voorvereiste om duurzame ontwikkeling te bereiken, namelijk *"A Political system that secures effective citizen participation in decision making"*.

Ook tijdens de UNCED-conferentie in Rio (1992) werd bijzonder veel aandacht geschonken aan een participatorische, bottom-up inkleuring van ontwikkeling. In elk van de vijf overeenkomsten die het resultaat waren van Rio 1992 wordt verwezen naar de noodzaak van een participatorische aanpak. Principe 10 van de Rio-verklaring zegt bijvoorbeeld: *"Environmental issues are best handled with the participation of all concerned citizens, at the relevant level"*.<sup>25</sup> De laatste woorden van dit principe zijn zeer belangrijk: wie bepaalt wat het beste niveau van participatie is? We vinden hier een nieuwe indicator in: indien de burgers bepalen wat het beste niveau is, dan wordt een hogere graad van participatie bereikt dan wanneer de overheid dit eenzijdig beslist.

Het meest van al staat participatie nog centraal in Agenda 21. De 40 hoofdstukken zijn doorweven van verwijzingen naar participatie. Een voorbeeld: hoofdstuk 23 is helemaal gewijd aan de inbreng van alle sociale groepen. Een passage (23.1): *"critical to the effective implementaion of the objectives, policies and mechanism agreed to by Governments in all programme areas of Agenda 21 will be the commitment and genuine involvement of all social groups"*. Verder vinden we nog verwijzingen in de hoofdstukken nrs.3, 7, 8, 24-32 en 37.

In hoofdstuk 38 van Agenda 21 wordt expliciet opgeroepen tot de oprichting van een nationale raad voor duurzame ontwikkeling (38.40): *"States may wish to consider setting up a national coordination structure responisble for the follow-up of Agenda 21. Within this structure, which would benefit form the expertise of non-govern-*

---

<sup>25</sup> The Rio Declaration on Enivronment and Development (1992).

*mental organisations, submissions and other relevant information could be made to the United Nations”.*

Alhoewel in deze tekst niet expliciet wordt opgeroepen om deze structuur een participatorische inslag te geven, kunnen we uit de oproep om NGO's te betrekken en uit de veelvuldige oproepen tot een participatorische aanpak die te vinden zijn in de rest van Agenda 21, toch besluiten dat dit een oproep is aan alle landen om een nationale raad voor duurzame ontwikkeling op te richten die participatie als basisprincipe hanteert. De beste definitie die we kunnen vinden voor een nationale raad voor duurzame ontwikkeling is dan ook de volgende: *“An NCSD is a participatory institutional mechanism created at the national level to coordinate the follow-up activities related to the implementation of the UNCED Agreements”.*

Participatie is een begrip dat als een rode draad door de principes van duurzame ontwikkeling loopt. In de literatuur wordt er vaak vanuit gegaan dat indien een beleid van duurzame ontwikkeling een kans op slagen wil hebben, er een 'andere' relatie moet komen tussen de staat en de civiele maatschappij.<sup>26</sup> Er is nood aan een 'nieuw' beleid dat een participatorisch en geïntegreerd proces moet zijn, waarbij nieuwe actoren en nieuwe vormen van beslissingsprocessen worden betrokken.

De nieuwe actoren waarvan sprake is, zijn de zogenaamde 'major groups', die uitgebreid aan bod komen in Agenda 21.<sup>27</sup> Elk van deze groepen moet kunnen participeren aan het beleid (het principe van multistakeholderschap).

Op het niveau van de staat is het belangrijk dat we naar een integratie van het beleid gaan, zowel vertikaal (binnen bepaalde domeinen) als horizontaal (over de verschillende domeinen heen). Het beleid moet ook meer op lange termijn gericht worden, en ook qua transparantie is er zeker beterschap mogelijk.

Verder moet er meer aandacht komen voor evaluatie van de duurzaamheid van het beleid. Hierbij moeten alle stakeholders betrokken worden.

Om deze doelstellingen te verwezenlijken zijn twee benaderingen mogelijk.<sup>28</sup> Enerzijds is er de institutionele benadering, die wordt gehanteerd door de meeste overheden. Deze benadering gaat ervan uit dat het huidige beleid niet fundamenteel moet gewijzigd worden, maar dat er wel incrementele veranderingen nodig zijn om de effectiviteit te vergroten. Anderzijds is er het meer extreme standpunt dat pleit voor een volledig nieuwe vorm van burger-staatrelatie. Deze tweede stroming gaat ervan uit dat de huidige vorm van burger-staatrelatie precies de oorzaak is van de *on*duurzame ontwikkeling die het kenmerk is van onze maatschappij in de laatste eeuwen. Volgens deze benadering zullen kleine veranderingen

<sup>26</sup> Zie o.a. Bruyninckx (1999).

<sup>27</sup> In sectie 3 (hoofdstukken 24 tot en met 32); het gaat om de volgende groepen: vrouwen, jeugd, inheemse bevolkingsgroepen, niet-gouvernementele organisaties, lokale autoriteiten, werkgevers- en werknemersorganisaties, industrie en zakenwereld, wetenschappers en landbouwers.

<sup>28</sup> Bruyninckx (1999).

gen niet volstaan. Onnodig te zeggen dat de vereisten om tot een duurzaam beleid te komen, zeer hoog liggen, en moeilijk te bereiken zijn.

Op welke manier deze beschouwingen geïmplementeerd worden, zal afhangen van een factor die niet onbelangrijk is voor het onderwerp van dit hoofdstuk: de *doordringbaarheid* van de staat. Hiermee doelen we op de mate waarin het staatsapparaat toelaat dat bepaalde segmenten uit de (burger)samenleving de politieke realiteit beïnvloeden. We denken hierbij aan de verschillende maatschappelijke groepen die in dit hoofdstuk aan bod komen: werknemers- en werkgeversorganisaties, ngo's, lokale autoriteiten, wetenschappers, en andere. Een land dat gekenmerkt wordt door een hoge doordringbaarheid zal een hogere kans hebben om duurzame ontwikkeling te bereiken.

Het is duidelijk dat de doordringbaarheid van een staat sterk afhankelijk is van de staatsvorm. In een democratie zullen de maatschappelijke groepen veel gemakkelijker in de gezaghebbende structuren doordringen dan in een dictatuur.

## 2. De definitie van participatie: geen eenvoudige zaak

### 2.1 Participatie in ruime betekenis

Het begrip participatie in het kader van duurzame ontwikkeling is erg vaag en bovendien, voor een begrip dat impliciet erg centraal gesteld wordt, erg weinig ontwikkeld in de literatuur. Er wordt nogal snel vanuit gegaan dat participatie zich voornamelijk of zelfs exclusief afspeelt in de sfeer van de formele politieke interactie. De in punt 1 aangehaalde teksten suggereren dit inderdaad sterk. In de sfeer van duurzame ontwikkeling vindt deze benadering zijn emanatie in een aantal traditionele overlegorganen over de milieuproblematiek (bv. Mina-raad) en sociaal economische thema's (bv. SERV) en in de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO). Dit lijkt ons een erg enge en bovendien niet erg vruchtbare benadering van het begrip participatie.

Wanneer de betekenis van participatie opzoeken komen we tot de volgende betekenissen:

- in het Nederlands:
  - deelneming, meewerken aan, bijdragen;
  - we verwijzen eveneens naar de talen die door de meeste politieke actoren en in officiële of richtinggevende documenten in het duurzaamheidsdebat gebruikt worden.
- in het Engels:
  - participate: deelnemen, delen, deel hebben, meewerken, meedoen;
  - participation: deelname, deelneming, medewerking, inspraak, medezeggenschap.

- In het Frans:
  - participier: meewerken (aan), participeren; bijdragen (in);
  - participation: medezeggenschap, inspraak, medewerking.

We leiden uit daaruit af dat participatie een veel ruimer begrip is dan de zogenaamde politieke participatie waarnaar vaak expliciet -maar nog vaker impliciet- verwezen wordt. Algemeen kunnen we de participatorische dimensie van duurzame ontwikkeling vertalen als het feit dat ...

*...sociale actoren door hun sociaal handelen een bewuste bijdrage leveren aan of bewust deel uitmaken van het proces van sociale verandering in de richting van een meer duurzame samenleving.*

Vanuit deze benadering worden enkele dingen duidelijk en enkele misverstanden worden uit de weg geruimd.

1. De participatorische dimensie is niet beperkt tot de politieke arena: verschillende activiteiten die vallen onder sociaal handelen kunnen binnen een participatorische context plaatsvinden: economisch handelen, politiek handelen, artistiek handelen, religieus handelen, ethisch handelen, etc.
2. De participatorische dimensie is niet noodzakelijk een gebeuren van collectieve actoren; ook individuen zijn volwaardige actoren.
3. Participatie veronderstelt wel duidelijk een band met de ruimere maatschappelijke context. Er is duidelijk sprake van sociaal handelen en van een proces van sociale verandering. Dit veronderstelt een bewuste interactie met andere sociale actoren (individuen of collectiviteiten) die gericht is op de modificatie van sociale instituties. Instituties in deze context zijn te verstaan als bepaalde vormen van door normen en regels gestuurd sociaal handelen. Deze instituties kunnen zowel formeel (bv. inspraakraden, het onderwijs) als informeel zijn (bv. de vrije markt) en zich bevinden binnen of buiten de politieke arena.
4. De sociale instituties en het proces van maatschappelijke verandering kunnen betrekking hebben op de onmiddellijke sociale context van de actoren of de ruimere maatschappelijke context. Dit is belangrijk omdat soms de schijn gewekt wordt dat participatie i.v.m. duurzame ontwikkeling slechts binnen een soort macro-context kan plaatsvinden.
5. Participatie is uitdrukkelijk niet te verwarren met inspraak! Bepaalde vormen van inspraak zijn participatorisch, maar inspraak is slechts één van de vele vormen van participatorische sociale interactie.

Het is duidelijk dat participeren aan het proces van duurzame ontwikkeling heel wat ruimer is dan veelal wordt voorgesteld. Dit is belangrijk omdat het discours over participatie een bepaalde richting dreigt uit te gaan die grotendeels conform is met de op dit moment dominante wijze van maatschappelijke organisatie. Deze vertoont een duidelijke voorkeur voor de staat als doorslaggevende actor en bovendien als referentiepunt. Door dit expliciet niet te doen in ons theoretisch begrip



van participatie wensen we zeker niet het andere standpunt te privilegiëren, namelijk dat de staat géén belangrijke actor of forum zou zijn. We wensen dit eerder te bekijken als een te onderzoeken stelling. Onder bepaalde omstandigheden en voor bepaalde vormen van sociaal handelen zullen andere structuren en processen van participatie relevant zijn en/of meer bijdragen tot het beoogde proces van sociale verandering.

## 2.2 Politieke participatie

Nu we de ruimere context van participatie hebben uiteengezet kunnen we ons voor deze bijdrage beperken tot vormen van collectieve politieke participatie zonder deze als exclusief of zelfs als geprivilegieerd naar voor te schuiven. Wat volgt is dus op te vatten als de analyse van een bepaalde vorm van participatie zonder daar een normatief oordeel aan te koppelen. Uit de internationale teksten die aan het begin van deze bijdrage zijn geciteerd en die in grote lijnen als politiek referentiekader voor duurzame ontwikkeling dienen kunnen we een aantal elementen halen die cruciaal zijn voor de benadering van participatie binnen een politieke context. Uit de inleidende citaten van Our Common Future en Agenda 21 leiden we volgende belangrijke dimensies af:

1. Er wordt een duidelijke verwijzing gemaakt naar het begrip *political system*. Daaraan worden, vooral impliciet, bepaalde kwalificaties gekoppeld. Dit betekent dat niet elk politiek systeem even geschikt is om de participatorische dimensie te incorporeren. Het is duidelijk dat de doordringbaarheid van een staat sterk afhankelijk is van de staatsvorm. In een democratie zullen de maatschappelijke groepen veel gemakkelijker in de gezaghebbende structuren doordringen dan in een dictatuur.
2. Het begrip *citizen*, zoals gebruikt in het Brundtland rapport, verwijst naar de politiek-maatschappelijke dimensie van iedere persoon. Deze kan zowel individueel als collectief gedefinieerd en beleefd zijn. Agenda 21 daarentegen lijkt vooral de collectiviteit te privilegiëren gegeven de verwijzing naar *social groups*.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Het is duidelijk dat de gebruikte terminologie niet toevallig is. Agenda 21 als document is het resultaat van (eindeloze) politieke onderhandelingen tussen alle deelnemers (vooral staten) aan de RIO conferentie. De gebruikte terminologie is dan ook een soort grootste gemene deler van verschillende opvattingen over burgerschap. Daarbij is het op individuele rechten gerichte burgerschap een opvatting die voor vele landen moeilijk ligt gegeven de beperking die zij leggen op individuele rechten. Landen zoals China maar ook een groot aantal ontwikkelingslanden leggen eerder de klemtoon op de collectiviteit. Het is duidelijk dat dit een debat is over politieke en mensenrechten en over de relatie tussen individu en staat. Het Brundtlandrapport alsook een aantal andere documenten verwijzen eerder naar individuele rechten op participatie (die al dan niet binnen een collectiviteit worden uitgeoefend). Zij kunnen dit gemakkelijker omdat zij minder het resultaat van internationale politieke evenwichtsoefeningen zijn.

3. De verwijzing naar *decision-making* veronderstelt dat participatie mogelijk is in de volledige cyclus van besluitvormingsprocessen. Dit kan dus, verwijzend naar de traditionele terminologie, zowel bij de agenda-setting, de eigenlijke beleidsontwikkeling, de beleidsimplementatie, de controle, de beleidsevaluatie en het feed-backmechnisme zijn. Dit is belangrijk omdat de literatuur impliciet veeleer de klemtoon legt op de agenda setting en in mindere mate op de feed-back. De effectieve beleidsontwikkeling en implementatie schijnen veel minder naar voor geschoven te worden wanneer het over participatie gaat. Nochtans ligt daar wel vaak de (politieke) klemtoon van het beleidsproces.
4. Er wordt regelmatig verwezen naar *effectieve* participatie. Dit veronderstelt twee belangrijke zaken: ten eerste dat er ook niet-effectieve participatie is (dit lijkt een lapallisade te zijn, maar zoals het vervolg van dit rapport zal aantonen is het dit zeker niet!). Ten tweede, dat we participatie kunnen inschalen volgens een soort continuüm van niet-effectieve tot effectieve participatie. Ook dit lijkt eenvoudiger dan het in realiteit is.
5. De verwijzing in Agenda 21 naar *commitment and genuine involvement* is belangrijk. De veronderstelling is dat er een soort maatschappelijk draagvlak moet zijn voor duurzame ontwikkeling. Het is bovendien opmerkelijk dat dit commitment en involvement expliciet van de "social groups" verwacht wordt, daar waar dit als een soort gegeven voor regeringen en staten wordt aanzien. Het is duidelijk dat er hier heel wat vragen kunnen gesteld worden.
6. Tenslotte wordt er in de literatuur vaak naar het *relevante niveau voor participatie* verwezen. Dit lijkt zowel naar het niveau van participatie als naar het niveau van besluitvorming te verwijzen. Het is niet noodzakelijk zo dat deze twee samenvallen voor alle betrokken actoren. Een achterliggende hypothese is eveneens dat dit relevante niveau kan bepaald worden en dat ertussen staat en civiele maatschappij voldoende consensus over bestaat.

Gegeven deze context hanteren we de volgende *definitie van collectieve politieke participatie* (public participation):

*Politieke participatie in het kader van duurzame ontwikkeling behelst elke politieke interactie tussen de staat en de civiele maatschappij om gemeenschappelijke problemen: Dit omvat het proces waarmee de regering en de civiele samenleving de dialoog aangaan, partnerschappen sluiten en informatie delen, alsook de interactie bedoeld tussen deze twee partijen bij het ontwikkelen, implementeren en evalueren van beleid, programma's en projecten inzake duurzame ontwikkeling te betrekken.<sup>30</sup>*

Het meest van al staat participatie nog centraal in Agenda 21. De 40 hoofdstukken zijn doorweven van verwijzingen naar participatie.

---

<sup>30</sup> Organization of American States (1999).

In deze paragraaf zullen we proberen een korte schets te maken van het begrip participatie. We hanteren de volgende definitie van participatie (public participation): *“Participatie behelst elke interactie tussen de overheid en de civiele maatschappij om gemeenschappelijke problemen op te lossen. Het behelst tevens het proces waarmee de regering en de civiele samenleving de dialoog aangaan, partnerschappen sluiten en informatie delen. Tenslotte wordt ook de interactie bedoeld tussen deze twee partijen bij het ontwikkelen, implementeren en evalueren van beleid, programma’s en projecten inzake duurzame ontwikkeling”*.<sup>31</sup>

We zullen proberen een soort hiërarchie van participatie op te stellen, waarin we de verschillende vormen een plaats zullen geven op de hiërarchische ladder, volgens de graad van effectiviteit die we eraan kunnen toekennen. Hiervoor zullen we op zoek gaan naar variabelen die we kunnen gebruiken als indicatoren van participatie. In dit hoofdstuk zullen we bij de bespreking van de literatuur regelmatig op een indicator stoten.

Bijna alle soorten van participatie die we zullen behandelen, zijn vormen van formele participatie, omdat dit garanties geeft dat personen of organisaties de inspraak waar ze recht op hebben, ook daadwerkelijk zullen krijgen. Informele participatie zullen we in een eerste alinea kort bespreken, omdat, alhoewel ze geen garantie geeft, ze in sommige gevallen toch ook een waardige vorm van participatie is.

Participatie kan gebeuren op individuele of op collectieve basis. Vooral dit laatste zal ons interesseren als we de participatie van de nationale comités voor duurzame ontwikkeling (ncdo’s) zullen behandelen.

In het tweede deel van dit hoofdstuk behandelen we, in een aantal cases, de raden voor duurzame ontwikkeling van 7 Europese landen. Hierbij zullen we proberen de theorieën uit het eerste deel van dit hoofdstuk toe te passen op deze raden.

### 3. Waarom participatie?

De gedachte dat ontwikkeling moet samengaan met de actieve inbreng van een goed geïnformeerde samenleving om duurzaam genoemd te kunnen worden, wordt steeds meer aanvaard. Toch is dit niet zo evident. Wat is er eigenlijk zo positief aan participatie, dat het zo’n belangrijke rol speelt in de overgang naar duurzame ontwikkeling?

Ter ondersteuning van die redenering worden in de literatuur een aantal ‘voorstellen’ van participatie opgesomd.<sup>32</sup> Ten eerste zorgt de actieve betrokkenheid van de civiele maatschappij voor de inbreng van nieuwe ideeën, ervaring en expertise

---

<sup>31</sup> Organization of American States (1999).

<sup>32</sup> Organization of American States (1999).

en moedigt het de ontwikkeling van alternatieve oplossingen aan. Op deze manier wordt ook de kennis van de traditionele beslissingnemers uitgebreid. Ten tweede verkleint participatie het risico van conflicten omdat de betrokken partijen mee de beslissing genomen hebben, en vergroot de kans op een betere en meer duurzame oplossing. Ten derde biedt participatie mogelijkheden tot samenwerking en coördinatie tussen de regering en de civiele maatschappij, hetgeen het onderling vertrouwen vergroot en langdurige samenwerkingsverbanden tot gevolg kan hebben.

### Een nieuwe relatie tussen burger en staat?

De zogenaamde “voordelen” van participatie verwijzen impliciet naar de relatie tussen de staat en de civiele maatschappij. In de literatuur wordt er vaak vanuit gegaan dat indien een beleid van duurzame ontwikkeling een kans op slagen wil hebben, er een andere relatie moet komen tussen de staat en de civiele maatschappij.<sup>33</sup> Er is nood aan een ‘nieuw’ beleid dat een participatorisch en geïntegreerd proces moet zijn, waarbij nieuwe actoren en nieuwe vormen van beslissingsprocessen worden betrokken. De nieuwe actoren waarvan spraken is, worden vaak onder het label ‘major groups’ vermeld; zo komen ze ook uitgebreid aan bod in Agenda 21.<sup>34</sup> Elk van deze groepen moet kunnen participeren aan het beleid (het principe van multi-stakeholderschap).

Het appél voor een verandering in de relaties tussen staat en civiele maatschappij kan begrepen worden vanuit twee verschillende benaderingen.<sup>35</sup> Enerzijds is er de *institutionele benadering*. Deze gaat ervan uit dat het huidige beleid niet fundamenteel moet gewijzigd worden, maar dat er wel incrementele veranderingen nodig zijn om de effectiviteit te vergroten. Deze zienswijze wordt door de meeste overheden of staten gedeeld. Anderzijds is er het meer verregaande standpunt dat pleit voor een volledig nieuwe vorm van burger-staatrelatie. Deze tweede stroming gaat ervan uit dat de huidige vorm van burger-staatrelatie precies mede de oorzaak is van de *onduurzame ontwikkeling* die het kenmerk is van onze maatschappij in de laatste eeuwen. Volgens deze benadering zullen kleine veranderingen niet volstaan. Onnodig te zeggen dat volgens de structuralisten de vereisten om tot een duurzaam beleid te komen, zeer hoog liggen.

Op welke manier deze beschouwingen geïmplementeerd worden, zal afhangen van een factor die niet onbelangrijk is voor het onderwerp van deze bijdrage: de *doordringbaarheid* van de staat. Hiermee bedoelen we de mate waarin het staatsapparaat toelaat dat bepaalde segmenten uit de (burger)samenleving de sociale reali-

---

<sup>33</sup> Zie o.a. Bruyninckx (1999).

<sup>34</sup> In sectie 3 (hoofdstukken 24 tot en met 32); het gaat om de volgende groepen: vrouwen, jeugd, inheemse bevolkingsgroepen, niet-gouvernementele organisaties, lokale autoriteiten, werkgevers- en werknemersorganisaties, industrie en zakenwereld, wetenschappers en landbouwers.

<sup>35</sup> Bruyninckx (1999).

teit zoals die door de staat gestalte wordt gegeven, beïnvloeden. Participatie veronderstelt immers een toegang tot structuren en processen van sociale interactie, in dit geval de staat, of de intermediare structuren tussen staat en civiele maatschappij. De hypothese is dat een land dat gekenmerkt wordt door een hoge doordringbaarheid van de staat een hogere kans heeft om duurzame ontwikkeling te bereiken.

We kunnen drie grote voordelen van participatie opsommen.<sup>36</sup> Ten eerste zorgt de actieve betrokkenheid van de civiele maatschappij voor de inbreng van nieuwe ideeën, ervaring en expertise en moedigt het de ontwikkeling van alternatieve oplossingen aan. Op deze manier wordt ook de kennis van de traditionele beslis-singnemers uitgebreid. Ten tweede verkleint participatie het risico op conflicten omdat de betrokken partijen mee de beslissing genomen hebben, en vergroot de kans op een betere en meer duurzame oplossing. Ten derde biedt participatie mogelijkheden tot samenwerking en coördinatie tussen de regering en de civiele maatschappij, hetgeen het onderling vertrouwen vergroot en langdurige samenwerkingsverbanden tot gevolg kan hebben.

#### 4. Formele en informele participatie

We kunnen een onderscheid maken tussen formele en informele participatie. Informele participatie gaat samen met het basisrecht van vrijheid van meningsuiting. Het is participatie die niet gebaseerd is op wetten of reglementen.

Informele participatie kan effectief zijn op voorwaarde dat de mening van anderen wordt gerespecteerd. Maar zelfs dan is er nog geen garantie dat met deze mening rekening wordt gehouden. Hiervoor is een kader van reglementen nodig die de 'machthebbers' dwingen ermee rekening te houden. In dit geval hebben we te maken met formele participatie.

Het is duidelijk dat formele participatie, die wordt gegarandeerd door een wet of een decreet, hoger staat in de hiërarchie dan informele. De invloed van deze laatste vorm van inspraak hangt immers sterk af van de willekeur van de beslis-singnemer(s). Al naargelang het hun het beste past, kunnen ze al of niet rekening houden met de mening van anderen. Toch mogen we deze vorm van inspraak niet onderschatten. Het kan voor beleidsmakers bijzonder moeilijk uitvallen om beslissingen te nemen en te implementeren waarvoor geen draagvlak bestaat. Verderop in dit hoofdstuk (paragraaf 7.2) zullen we nog terugkomen op dit onderscheid.

Enkele mogelijke vormen van informele participatie zijn demonstraties, protest-meetings, brieven naar kranten en tijdschriften, brieven naar politici, organisaties oprichten, of pamfletten, brochures en nieuwsbrieven laten circuleren. Opdat deze middelen iets zouden uithalen, is het belangrijk dat er een breed publiek bewust-

---

<sup>36</sup> Organization of American States (1999).

zijn aanwezig is. Het komt er dus op aan om zoveel mogelijk mensen of organisaties te mobiliseren.

## 5. Inspraak van de bevolking in het beleid van een land

Volgens REC<sup>37</sup> zijn er drie belangrijke stappen in de hiërarchie indien men de mate van inspraak wil beoordelen. We behandelen ze hier kort:

### 5.1 Informatie

Deze stap lijkt misschien evident en het beschikken over informatie lijkt misschien erg laag te staan in de hiërarchische ladder, maar toch is dit een belangrijke eerste stap; het is geenszins een voldoende voorwaarde om van inspraak te kunnen spreken, maar het is wel een noodzakelijke voorwaarde.

Bij het informeren van de bevolking speelt de overheid een belangrijke rol. Men kan zich de vraag stellen hoe de overheid de nodige informatie moet doorspelen aan de bevolking en aan de organisaties. De eerste mogelijkheid is dat de overheid enkel aan *passieve* informatieverstrekking doet. In dit geval moeten de burgers en de organisaties zelf aan de overheid om bepaalde informatie vragen. Deze methode leidt vaak tot frustraties, omdat men de informatie te laat krijgt, omdat men niet wijs raakt uit het bureaucratisch kluwen. Een betere methode is dan ook de *actieve* informatieverstrekking, waarbij de overheid spontaan informatie verspreidt. Belangrijk hierbij is dat de informatie de burgers op tijd bereikt, dat ze op de juiste plaats wordt bekendgemaakt, en dat ze begrijpbaar is. Mogelijke manieren om de informatie te verspreiden zijn folders, informatiemeetings, kranten en tijdschriften, radio en televisie, plannen laten inkijken, bibliotheken, of andere openbare gebouwen.

Het is belangrijk te vermelden dat de overheid niet de enige informatieverstrekker is. De burgers mogen niet te afhankelijk zijn van de staat om aan informatie te komen. Ook voor de civiele maatschappij is een belangrijke taak weggelegd op het gebied van informatieverstrekking. In de eerste plaats denken we hierbij aan de pers en de media, die onafhankelijk van de overheid moeten kunnen werken. Daarnaast kunnen ook niet-gouvernementele organisaties de bevolking inlichten over allerlei thema's.

### 5.2 Participatie

Volgens REC (1994) kan de bevolking op de volgende manieren participeren aan het beleid:

---

<sup>37</sup> Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe.

- publieke fora, waar actieve discussie kan gevoerd worden tussen burgers en bewindsmensen;
- adviescomités: vooral deze aan wie de overheid verplicht is advies te vragen. In een ideaal scenario zijn alle sociale groepen hierin vertegenwoordigd; het is dus belangrijk dat de ngo's goed georganiseerd zijn, zodat ze een vertegenwoordiger kunnen sturen naar die comités. In de praktijk zal het echter vaak voorkomen dat bepaalde groepen van deze comités worden uitgesloten. Deze vorm van participatie zal in dit hoofdstuk het vaakst aan bod komen;
- internationale verdragen. Als deze in het parlement worden besproken, kan het publiek participeren;
- specifiek in het geval van het totstandkomen van milieuwetgeving: milieueffectenrapportering. Voor bepaalde beslissingen is de overheid verplicht een studie naar de milieugevolgen te doen. De conclusies van de studie kunnen dan bediscussieerd worden;
- ombudsman: kan ook een comité zijn. In de praktijk vinden we deze vorm van participatie ook voornamelijk terug bij milieuwetgeving.

### 5.3 Het recht om (aan) te klagen, in beroep te gaan, en te vervolgen

Zonder dit recht is participatie een zoethoudertje voor het volk. Het zijn vooral de burgers die kunnen aantonen dat ze persoonlijk gedupeerd zijn die dit recht hebben. Soms zijn het enkel natuurlijke personen die dit mogen, maar er is een tendens om dit recht ook altijd te geven aan de ngo's.<sup>38</sup>

Deze vorm van participatie is moeilijk te positioneren op de ladder van inspraak. Het lijkt ons eerder een soort 'noodzakelijke randvoorwaarde' voor participatie, die ervoor zorgt dat de echte vormen van participatie meer worden dan principes alleen.

## 6. Inspraak van comités in het beleid

In paragraaf 2.2 hebben we het al kort gehad over de rol van adviescomités. De effectiviteit van deze vorm van participatie hangt af van een aantal factoren. De eerste vraag is of alle sociale groepen vertegenwoordigd zijn in het comité. Indien één of meerdere geledingen van de maatschappij uit het comité geweerd worden door de overheid, dan lijkt het initiatief eerder op pseudo-participatie.

Daarnaast kan men zich nog de vraag stellen wie de groepen vertegenwoordigt. Kiest de overheid welke NGO's in het comité zetelen, of kiezen de NGO's dit zelf?<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> REC (1994).

<sup>39</sup> Deze vraag kan gebruikt worden als indicator bij het evalueren van de effectiviteit van participatie.

In een artikel over inspraak van milieucomités op het niveau van de Europese Unie maken Bursens, Beyers en Kerremans (jaartal??) een dubbele opsplitsing. Enerzijds stellen ze de vraag op wie de comités een invloed hebben: op de actoren of op de procedures. Met betrekking tot de *actoren* gaat het erom of de mening van een Europese adviesraad een invloed heeft op de wetsvoorstellen die de nationale regeringen indienen. In een ander perspectief richten ze hun aandacht op de eventuele impact op de *beleidsprocedures* zelf. De vraag is hier dan of de comités een impact hebben op de onderhandelingen, op de besluitvorming of op de implementatie.

Een tweede opdeling die deze auteurs maken over de inspraak van de comités geeft een antwoord op de vraag met wat voor soort impact we te maken hebben. Deze impact kan *beleidsgericht* zijn of *procesgericht*. Beleidsgerichte impact komt tot uiting wanneer externe ideeën (bv. van een milieuadviesraad) in een wettekst worden opgenomen. In het andere geval, wanneer we te maken hebben met procesgerichte impact, moeten we gaan kijken naar de impact die het comité heeft op het beleidsproces. Een voorbeeld hiervan is een adviesraad aan wie de overheid *verplicht* is advies te vragen.

Het is moeilijk om de effectiviteit van de participatie van een comité in een land te vergelijken met participatie op kleinere schaal. Het is geweten dat participatorische systemen het beste werken op gemeentelijk of projectniveau,<sup>40</sup> omdat er dan een solidariteitsband mogelijk is tussen de mensen. Wanneer men deze systemen echter op een hoger niveau introduceert (nationaal), kunnen ze spanningen tussen sociale groepen bovenbrengen die voorheen, onder een bureaucratische en gecentraliseerde overheid, nooit naar boven zijn gekomen. Bovendien kan de top-down structuur van de bureaucratische organisatie van de staat haaks staan op het principe van participatie. We kunnen besluiten dat de installatie van een op participatie gestoelde multistakeholdersraad op nationaal niveau op een aantal problemen kan stuiten; dit maakt de idee net zo boeiend en uitdagend. In dit hoofdstuk zullen we proberen te onderzoeken welke landen het best in dit opzet slagen.

## 7. Van consultatie tot participatie

Een belangrijk onderscheid dat we moeten maken, is dit tussen consultatie en participatie.<sup>41</sup> Het tweede gaat veel verder dan het eerste. Bij consultatie worden personen of groepen bij het overleg betrokken, maar bestaat er geen enkele garantie dat met hun mening ook rekening wordt gehouden. De deelnemers zijn niet rechtstreeks betrokken bij het beslissingsproces, daar waar dit bij echte participatie wel het geval is.

---

<sup>40</sup> Zie onder andere Sharp (1992).

<sup>41</sup> Roberts (1998).



Toegepast op de nationale raden voor duurzame ontwikkeling zullen de meeste landen zich ergens bevinden tussen de twee extremen 'consultatie' en 'participatie'. Hoe dichter een land zich tegen zuivere participatie bevindt, hoe beter het de doelstellingen van Agenda 21 bereikt. Aan de hand van de definities van deze twee begrippen kunnen we de raden dus al positioneren in een eerste, eenvoudig model.

In dit hoofdstuk zullen we het voornamelijk hebben over de consultatie en de participatie van *stakeholders*. Stakeholders zijn de personen -meestal experten- die een maatschappelijke groep die een bepaald belang heeft in een debat, vertegenwoordigen.<sup>42</sup> Vaak worden de stakeholders beschouwd als 'het publiek' en gaat men ervan uit dat zij de mening vertegenwoordigen van een brede laag van de bevolking.

Deze stakeholdersparticipatie, die in het debat van duurzame ontwikkeling op zowat alle niveaus de plaats inneemt van zuivere publieke participatie, houdt een paar risico's in.<sup>43</sup> Ten eerste is het mogelijk dat de mening van het echte brede publiek niet meer gevraagd wordt, 'nu alle sociale groepen toch vertegenwoordigd zijn in de stakeholdersraden'. Het mogelijke gevolg hiervan is dat het publiek niet de indruk krijgt dat ze bij het beslissingsproces worden betrokken en dat hun mening belangrijk is.

Stakeholdersparticipatie wordt vaak gebruikt als vervanging van participatie van het publiek. De redenen die hiervoor worden ingeroepen zijn meestal van budgettaire en praktische aard. En inderdaad, in het debat van duurzame ontwikkeling zou het bijzonder duur, onpraktisch en onefficiënt zijn om telkens de mening van het brede publiek te vragen. Het lijkt dus logisch om te opteren voor een systeem van stakeholders. Het risico hier ligt in het feit dat men de 'praktische redenen' steeds vaker zal aanhalen, enkel om het brede publiek niet bij het debat te moeten betrekken.

We kunnen besluiten dat met een aanpak van stakeholders een aantal risico's en nadelen verbonden zijn, maar dat het waarschijnlijk de enige manier is om participatie van het publiek in het duurzame ontwikkelingsdebat in te bouwen. Toch moeten we realiseren dat de mening van de stakeholders niet noodzakelijk identiek is aan die van het publiek.

---

<sup>42</sup> Roberts en Marshall (1996).

<sup>43</sup> Roberts en Marshall (1996).

## 8. 'Planner-centered' en 'people-centered participation'

Deze opdeling maakt Michener in een artikel dat vooral gericht is op participatie met betrekking tot ontwikkeling.<sup>44</sup> De theoretische uiteenzetting over participatie is echter toe te passen op de ncdo's.

*Planner-centered participation* is participatie die eerder in het voordeel is van diegene die ze toestaat dan van diegene die ze krijgt. Mensen of groepen die een zeg hebben gehad in een bepaalde beslissing, zullen deze dan sneller accepteren en zullen er ook nauwer bij betrokken zijn. In veel gevallen leidt een tekort aan draagvlak immers tot ernstige moeilijkheden bij de implementatie van een beslissing.

*People-centered participation* is participatie in de 'klassieke' zin van het woord. Het is tegelijkertijd een middel en een doel. Deze vorm van participatie verhoogt de macht en vergroot het zelfvertrouwen en het collectief bewustzijn van de bevolking of van sociale groepen.

Toegepast op de principes van duurzame ontwikkeling en van de nationale multistakeholdersraden is het duidelijk, als men in Agenda 21 spreekt over participatie, dat men de 'people-centered-vorm' beoogt. Toch kan het interessant zijn om in de nationale cases die we verder in dit hoofdstuk zullen behandelen, even te toetsen in welke mate men deze vorm inderdaad bereikt. Al naargelang de verschillende nationale inkleuring van het concept 'nationale raad voor duurzame ontwikkeling' en naargelang de inspraak die deze raad geniet, kan de graad van 'planner-centered participation' verschillen.

In het geval van de ncdo's die vertegenwoordigers bevatten van de belangrijkste organisaties uit het middenveld, zou het inderdaad niet ondenkbaar zijn dat de inspraak van de raden ervoor zorgt dat protest tegen de genomen beslissing quasi onmogelijk wordt, om de eenvoudige reden dat de organisaties die normaal zouden kunnen protesteren, nu mee de beslissing hebben genomen. Misschien is dit voor de overheid wel een ideale manier om politiek moeilijke dossiers, die anders niet door de klassieke onderhandelingsmachine zouden geraken, toch behandeld te krijgen. Misschien zijn de klassieke sociale partners wel inschikkelijker in nationale raden voor duurzame ontwikkeling dan in hun normale positie van onderhandelaars die streven naar een maximale output voor hun eigen organisatie?

Anderzijds dienen we hier op te merken dat, alhoewel de bovenstaande omschrijvingen dit misschien doen vermoeden, 'planner-centered participation' niet per definitie slecht is. Het is alleszins zo dat deze vorm van participatie de efficiëntie ten goede komt, hetgeen een belangrijke factor is voor de ncdo's. Bovendien is het misschien logisch dat in de meeste landen een mengvorm van de twee bestaat, en wellicht is dit nog de meest gezonde en effectieve manier van werken. In onze case-studies zullen we deze theorieën proberen te toetsen aan de praktijksituaties.

---

<sup>44</sup> Michener (1998).

## ***HOOFDSTUK 8***

### ***NATIONALE RADEN VOOR DUURZAME ONTWIKKELING ALS PARTICIPATIEVORM***

#### **1. Missie, rol en bevoegdheden van de ncdo's**

Er bestaan geen internationale reglementen in verband met de juiste opdracht van een ncdo. De landen bepalen dit zelf. Toch vinden we –logischerwijze, want het uiteindelijke doel is steeds hetzelfde- heel wat gemeenschappelijke punten in de tot nog toe geformuleerde doelstellingen. Hier volgt een (niet-exhaustief) overzicht:

- de raad moet een lange termijnvisie ontwikkelen voor de definitie en de implementatie van het concept duurzame ontwikkeling, rekening houdend met het land, zijn maatschappij en zijn tradities;
- de ncdo mag geen uitvoerende of wetgevende taken krijgen, want dan zou ze te veel overhellen naar een overheidsapparaat. Eerder moet ze zich bezighouden met de analyse van problemen en het creatief denken over oplossingen. Wel komt een zekere bindende beslissingsmacht haar invloed ten goede;
- de raad moet meer worden dan een 'discussieclubje'; hij moet een forum vormen waar alle sociale groepen samenwerken en verbintenissen maken in verband met de implementatie van besluiten en het nemen van acties;
- integratie is een belangrijke opgave: de raden moeten een overkoepelende visie hebben op verschillend lijkende onderwerpen die op het niveau van de overheid zijn ondergebracht in verschillende ministeries. Bovendien moeten ze zoeken naar middelen om ook tussen de verschillende overheidsniveaus (lokaal, nationaal, internationaal) te komen tot integratie;
- participatie propageren: het multistakeholderslidmaatschap in de raden moet het symbool zijn van een bredere verandering in de samenleving. Een ncdo moet processen stimuleren die de participatie van alle stakeholders in het duurzame ontwikkelingsbeleid bevorderen;
- onderwijs en informatieverstrekking. De ncdo zou informatie rond duurzame ontwikkeling moeten verstrekken aan de overheid, de bedrijven, de NGO's, scholen, en gemeentes;
- de vooruitgang evalueren. Hiervoor moeten de raden de nodige indicatoren ontwikkelen. De vooruitgang wordt in een jaarlijks rapport gemeld aan de

UNCSD. De raden vormen ook het algemene communicatiekanaal tussen de UNCSD en het nationaal niveau;

- lokale acties ondersteunen;
- samenwerken met de ncdo's van andere landen.

Volgens Earth Council (1999) zijn deze taken in essentie terug te brengen tot 4 taken:

1. Het vergemakkelijken van de participatie en de samenwerking van de burger- en economische maatschappij met de regering inzake duurzame ontwikkeling.
2. De integratie van economische, sociale en ecologische acties voor duurzame ontwikkeling op nationaal niveau.
3. Zorgen voor de lokale implementatie van globale akkoorden zoals conventies en Agenda 21.
4. Zorgen voor systematische en geïnformeerde participatie vanwege de civiele maatschappij in de beslissingsprocessen van de VN.

In deze opsomming komt het belang van een participatorische aanpak duidelijk naar voren.

## 2. Drie types

Alle ncdo's kunnen teruggebracht worden onder drie algemene types, waarvan we hier kort de eigenschappen zullen geven.

Een eerste type ncdo's zijn de echte multistakeholdersraden, waarin alle sectoren en geledingen van de maatschappij zijn vertegenwoordigd: regering, verkozen politici, ontwikkelings- en milieu-NGO's, bedrijven, werknemers, lokale autoriteiten en andere. Dit zijn de nationale raden voor duurzame ontwikkeling zoals ze in Agenda 21 worden beschreven. Volgens de 'Directory of National councils for Sustainable Development or Similar Entities' van Earth Council hebben voorlopig<sup>45</sup> 133 landen een nationale raad voor duurzame ontwikkeling opgericht. Volgens deze lijst behoren 62 van deze raden tot dit eerste type.

Het tweede type van overheidsraden, zijn deze die zijn samengesteld uit verschillende overheidsagentschappen. In deze landen betreft men wel verschillende sectoren bij het overleg over de duurzame ontwikkelingsstrategie, maar toch blijft men werken binnen de overheidsstructuur. De participatie van de NGO's in dit soort raden is minimaal. Volgens Earth Council zitten de raden van 18 landen in dit geval.

---

<sup>45</sup> Gegevens daterend van 1996.

Het laatste type is de overheidsraad die onder het ministerie voor milieu valt. Deze groep zou 53 landen bevatten. In dit geval is de raad eigenlijk niet meer dan een soort dienst binnen het ministerie van milieu, waar sociale groepen meestal wel hun mening kwijt kunnen, maar zonder enige garantie dat hiermee wordt rekening gehouden bij het beslissingsproces.

De verschillen tussen de drie types situeren zich op het niveau van de input: wie heeft toegang tot de raad en wie niet? In het input-outputmodel dat geschetst werd in de vorige paragraaf kunnen we, omwille van het multistakeholderschap, het eerste type raden het meest naar rechts situeren, en het derde type het meest naar links. Over de positie van de raden met betrekking tot de zogenaamde outputparticipatie (welke raden zich boven of onder de horizontale as bevinden) kunnen we nog niets zeggen.

### **3. Noodzakelijk voorwaarden voor een effectieve werking van de ncdo's**

Opdat de ncdo's in enige mate aan hun brede opdracht zouden kunnen voldoen, moeten een paar voorwaarden vervuld zijn. We sommen ze hier kort op:

- de raden moeten genoeg financiële, technische en menselijke hulpmiddelen krijgen;
- hun mandaat, hun wettelijk statuut, en hun formele bevoegdheden moeten duidelijk gedefinieerd zijn, liefst in een nationale wet. In deze wet moet ook voorzien zijn dat de raden niet alleen rapporteren aan de minister van milieu, maar eerder aan het algemene staatshoofd of aan de regeringsleider;
- aan het hoofd van de raad moet liefst een eminent persoon staan, met de nodige persoonlijkheid en bekendheid. Ook onder de gewone leden mogen zich gerust vooraanstaande personen bevinden. Wat echter niet goed is, is dat te veel topambtenaren of politici in de raden zitten; dit om de onafhankelijkheid te verzekeren en het niet-overheidskarakter niet te overschaduwen;
- de leden, vooraanstaand in hun domein of niet, moeten sterk gemotiveerd zijn;
- de verschillende stakeholders moeten ongeveer gelijk vertegenwoordigd zijn. Er mogen geen dominante groepen zijn;
- de leden van de raden moeten informatie vanuit de ncdo overbrengen naar hun sector of achterban. Het is belangrijk dat er een breed draagvlak bestaat voor de overeenkomsten die resulteren uit de samenkomsten van de ncdo;
- de bijeenkomsten van de raad moeten voldoende frequent zijn (meerdere malen per jaar) om het initiatief niet te doen verwateren;
- het is belangrijk dat er consensus wordt bereikt binnen de raad over de behandelde onderwerpen. Indien er verdeeldheid heerst binnen de raad, zullen zijn aanbevelingen minder autoriteit hebben;

- de ideale ncdo heeft een eigen secretariaat voor de administratie en een eigen technisch comité voor de expertise.

Deze taken en voorwaarden worden natuurlijk in elk land anders ingevuld, afhankelijk van allerhande factoren zoals cultuur, traditie, politiek systeem en dergelijke. In het tweede deel van dit hoofdstuk, bij de behandeling van de nationale raden voor duurzame ontwikkeling van 7 Europese landen zullen we zien dat de meeste van het eerste type zijn, zoals we ze beschreven in paragraaf 4.1. Toch hebben niet alle landen uit onze case-studies een multistakeholdersraad. In de case-studies zullen we ook nagaan welke de graad van participatie is die de ncdo's uitoefenen in de 7 landen.

#### **4. Participatie van de ncdo's in het nationale beleid voor duurzame ontwikkeling**

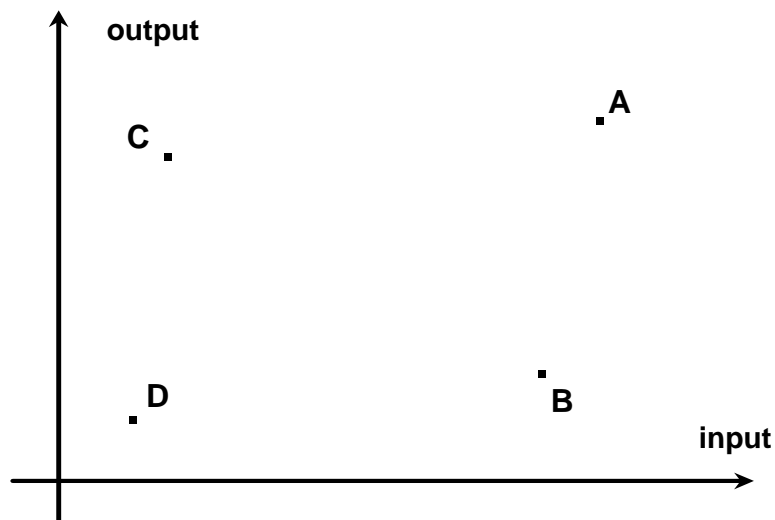
De belangrijkste vraag uit dit hoofdstuk is de volgende: welke graad van participatie bereiken de nationale raden voor duurzame ontwikkeling in het beleid van hun land inzake duurzame ontwikkeling? Eerder in dit hoofdstuk behandelden we al de inspraak van comités in het beleid. Onze vraag lijkt hiervan dus een specifieke toepassing.

Duurzame ontwikkeling vereist per definitie inspraak van alle sociale groepen. Indien een bepaalde groep niet is vertegenwoordigd in de nationale raad voor duurzame ontwikkeling, dan lijkt het al bij het begin onmogelijk te kunnen spreken van participatie zoals het in Agenda 21 bedoeld werd. Dit multistakeholderschap is dus een belangrijke indicator voor participatie. Indien daarentegen alle groepen wel vertegenwoordigd zijn maar de regering houdt geen rekening met zijn standpunten, dan kunnen we evenmin van effectieve participatie spreken. Om de inspraak van de raden op deze twee niveaus te meten en in kaart te brengen, hebben we een aantal indicatoren ontwikkeld die we in een model gepast hebben, dat in de volgende paragraaf zal behandeld worden.

##### **4.1 Het input-outputmodel**

We kunnen de effectiviteit van de participatie van de raden meten op twee niveaus: enerzijds aan de 'input' van de raad (zijn alle groepen voldoende vertegenwoordigd?) en anderzijds aan de 'output' (heeft het standpunt van de raad een invloed op het gevoerde nationale beleid?). Aan de inputzijde is het belangrijk dat geen enkele groep wordt uitgesloten van lidmaatschap, dat geen enkele groep (bijvoorbeeld de overheid) oververtegenwoordigd is, en dat niemand speciale voorrechten krijgt. Deze voorwaarden moeten vervuld zijn om de onafhankelijkheid van het comité te waarborgen.

We kunnen deze denkpiste grafisch voorstellen met een xy-assenstelsel:

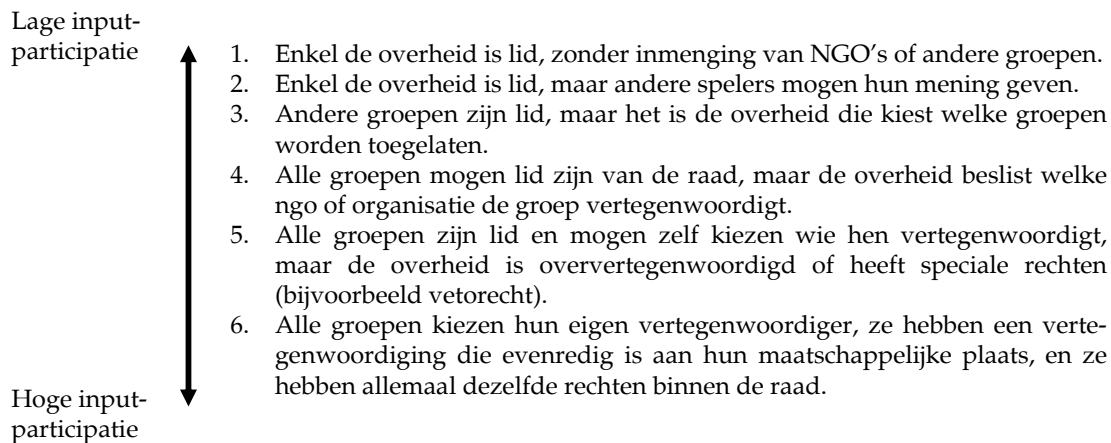


**Figuur 8.1** Schaal van input-outputparticipatie

In dit hoofdstuk zullen we proberen om, in de mate van het mogelijke, de ncdo's te positioneren in dit schema. De raden die het meest rechtsboven thuishoren in de grafiek (zoals het punt A) bereiken zowel qua input als qua output een hoge graad van participatie. De raden linksonder (punt D) doen het slecht op de beide niveaus. Voor de punten B en C kunnen we moeilijker een algemene uitspraak doen: zij scoren goed op het één, maar slecht op het ander.

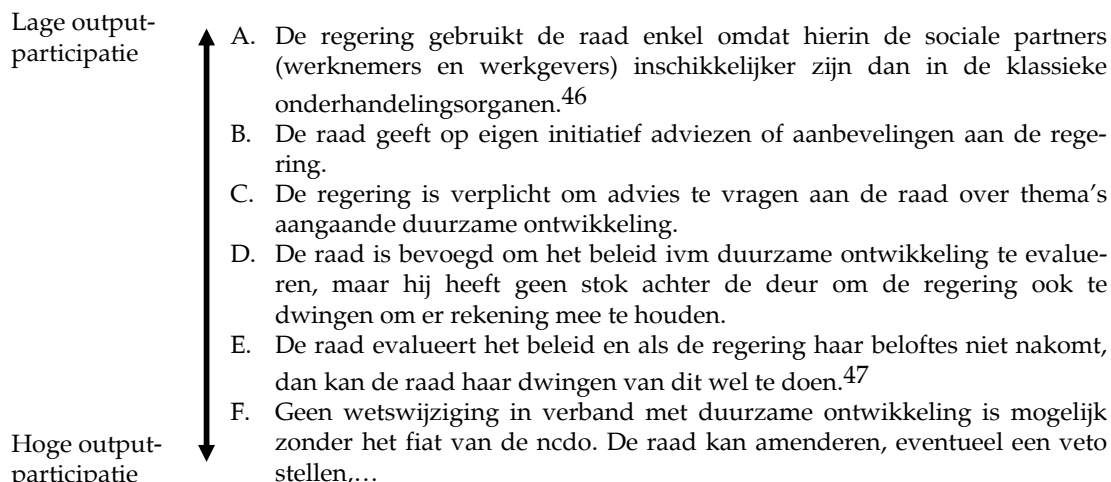
#### 4.2 Het ontwikkelen van indicatoren

Het is niet eenvoudig om de ncdo's zomaar een plaats te geven in het assenstelsel van het input-outputmodel. In veel gevallen is het zeer moeilijk om de graad van input- en outputparticipatie te meten, en er een 'waarde' aan toe te kennen. De enige manier om tot een vrij nauwkeurige positionering te komen, lijkt ons het ontwikkelen van indicatoren. We doen dit hier door een aantal vragen te stellen over de samenstelling van de ncdo's en over hun rol in het beleid (zowel formeel als informeel). Al naargelang de antwoorden voor de specifieke raad zullen we deze dan een plaats geven in de hiërarchie. We ontwikkelden zowel voor de input- als voor de outputzijde zes stappen, die we in de onderstaande schema's overlopen.



**Schema 8.1** Inputparticipatie: wie is lid van de ncdo's?

Indien enkel de overheid lid is van de 'raad' voor duurzame ontwikkeling, dan is er geen sprake van inputparticipatie. Hoe meer sociale groepen zetelen in de commissie, en hoe meer hun vertegenwoordiging een afspiegeling is van de maatschappelijke verhoudingen, hoe groter de 'score' zal zijn met betrekking tot inputparticipatie.



**Schema 8.2** Outputparticipatie: welke rol speelt de raad in het nationale beleid voor duurzame ontwikkeling?

<sup>46</sup> Op dit niveau van outputparticipatie kunnen we de 'planner-centered' participatie van Michener situeren (zie paragraaf 4 van dit hoofdstuk). Zodra we één trapje hoger gaan, is de participatie niet meer (louter) in het voordeel van de regering, en kunnen we (voor de stappen B tot en met F), spreken van people-centered participatie.

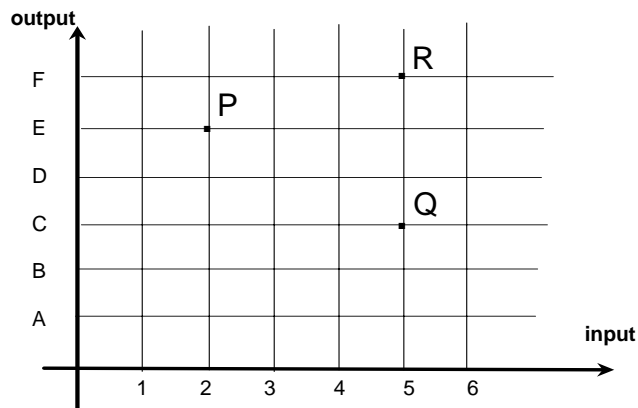
<sup>47</sup> Deze stap hangt samen met de randvoorwaarde voor effectieve participatie die we in paragraaf 2.3 formuleerden, namelijk het recht om aan te klagen, in beroep te gaan, en te vervolgen.



Er bestaat één geval van zero-participatie aan de outputzijde: als de regering de raad enkel gebruikt omdat hierin de sociale partners die al een positie in de formele overlegstructuur bezetten (werknemers en werkgevers) inschikkelijker zijn dan in de klassieke onderhandelingsorganen.<sup>48</sup>

De graad van outputparticipatie stijgt naarmate het orgaan voor duurzame ontwikkeling meer betrokken wordt bij het beleid, en naarmate de overheid meer verplicht is de adviezen of de standpunten van de raad te implementeren. In het meest extreme geval kan de overheid geen enkele beleidwijziging inzake duurzame ontwikkeling doorvoeren zonder expliciete goedkeuring van de multistakeholdersraad.

Indien we deze input- en outputindicatoren onderbrengen in figuur .1, dan krijgen we het volgende resultaat:



**Figuur 8.2** De indicatoren van het input-outputmodel

Hoe meer een punt zich bevindt in de rechterbovenhelft van de grafiek, hoe effectiever de participatie waarmee we te maken hebben. Zo scoort een raad die we kunnen positioneren in het punt R duidelijk hoger in effectiviteit van de participatie dan de raden in de punten P en Q.

Hoewel deze tweedimensionele opdeling een handig instrument kan zijn om participatie te meten en voor te stellen, moeten we toch voorzichtig zijn en de beperkingen van het model duidelijk onderkennen. Ten eerste houdt dit tweedimensionele model slechts rekening met twee variabelen, terwijl in deze complexe materie duidelijk meer factoren een rol spelen. Enkele voorbeelden:

<sup>48</sup> Op dit niveau van outputparticipatie kunnen we de 'planner-centered' participatie van Michener situeren (zie paragraaf 4 van dit hoofdstuk). Zodra we één trapje hoger gaan, is de participatie niet meer (louter) in het voordeel van de regering, en kunnen we (voor de stappen B tot en met F), spreken van people-centered participatie.

- raden die voldoende financiële, technische en menselijke hulpmiddelen ter beschikking hebben scoren beter dan zij die onvoldoende middelen krijgen. Een eigen secretariaat voor de administratie en een eigen technisch comité voor de expertise zijn bijkomende positieve punten;
- een eminent persoon aan het hoofd van een ncdo is positief, hoewel dit liefst geen actief toppoliticus is; dit om de onafhankelijkheid van de raad niet in het gedrang te brengen;
- de motivatie van de individuele leden speelt een niet onbelangrijke rol. Hiermee samenhangend moeten de raden voldoende frequent bijeenkomen, moeten de leden komen opdagen en actief deelnemen aan de sessies;
- vooraleer de raden een invloed kunnen hebben op de politiek, moeten ze eerst in staat zijn om interne consensus te bereiken. Indien de interne tegenstellingen te groot zijn, zullen de voorstellen tot verandering van de raad steeds sterk afgezwakte compromissen zijn, en zal de geloofwaardigheid bij de politici in gevaar komen;
- de alternatieven die de maatschappelijke organisaties ter beschikking hebben om te participeren in het nationale beleid. Deze factor wordt meestal over het hoofd gezien, maar is toch belangrijk. Groepen zoals werknemers- en werkgeversorganisaties zijn meestal al ingebed in de politieke structuren, en kunnen, via overleg met de regering, vaak al participeren. Voor hen is het belang van deze nieuwe structuur waarschijnlijk niet zeer groot. Voor andere groepen, bijvoorbeeld niet gouvernementele milieu- en ontwikkelingsorganisaties hebben deze

Een tweede beperking van het model is dat de horizontale variabele (inputparticipatie) niet kwantitatief vergelijkbaar is met de verticale (outputparticipatie). Zo kunnen we wel zeggen dat het punt P in figuur .2 hoger scoort dan punt Q voor outputparticipatie en lager voor inputparticipatie; wat we echter niet kunnen zeggen, is welke van de twee nu het hoogst scoort op de variabele 'participatie'. Hiervoor zal een kwalitatieve analyse nodig zijn, waarbij we ook rekening zullen moeten houden met de randvoorwaarden die in de vorige paragraaf werden beschreven, en die niet zijn opgenomen in het input-outputmodel.

Deze opmerking hangt samen met de vaststelling dat het hele model van opzet kwantitatief is. Op deze manier is het altijd moeilijk een problematiek van dergelijke complexiteit in kaart te brengen. Het is echter de bedoeling om deze kwantitatieve schets te gebruiken als vertrekpunt om tot een vollediger kwalitatieve analyse te komen.

Een derde factor die niet in het assenmodel is opgenomen, is de mate van formele participatie. De indicatoren die we in het model hebben ontwikkeld, zijn alle van formele aard. Ze zijn gegarandeerd door een wet of een decreet, om te voorkomen dat de regering de mogelijkheid behoudt om de ene keer wel en de andere keer niet met de raad rekening te houden.

Toch hebben we reeds in het begin van dit hoofdstuk beklemtoond dat informele participatie vaak een belangrijke rol kan spelen. Toegepast op de ncdo's kan het zijn dat een regering formeel helemaal niet gebonden is door het standpunt of het advies van de nationale raad voor duurzame ontwikkeling, maar dat ze er toch rekening mee houdt. Het kan dan ook bijvoorbeeld de 'gewoonte' zijn dat de regering overleg pleegt met de raad alvorens een beslissing te nemen. In dit geval is de inspraak vanwege de raad (bijna) evenwaardig aan formele participatie. Het enige wat nog in de weg zit is het *risico* dat de regering op een dag over een bepaalde materie de mening van de raad naast zich neerlegt; een ander risico is dat, als een nieuwe (andere) regering aantreedt, dat die dan deze vorm van participatie vrij eenvoudig kan uitschakelen, bij gebrek aan wettelijke regeling. Het essentiële verschil tussen formele en informele participatie zit dus eigenlijk in de definitie van de concepten: het één geeft *garantie*, het ander niet.

Tussen de zes trappen van de tweedimensionele ladder van participatie (zie schema 8.1 en 8.2) kan telkens een mate van informele participatie ingevoegd worden. Hierbij zullen we rekening moeten houden bij het positioneren van de nationale raden, verderop in dit hoofdstuk.



## **HOOFDSTUK 9**

### **CASE-STUDIES: ZWEDEN EN FINLAND**

#### **1. Inleiding**

Hoewel het beide Scandinavische landen zijn, levert de vergelijking van de Zweedse situatie met de Finse, op het gebied van de nationale raden voor duurzame ontwikkeling, grote verschillen op. Daar waar we in Finland een raad aantreffen die mooi de regels volgde zoals ze te lezen zijn in Agenda 21, met name op het gebied van multistakeholderschap, voorzitterschap en bevoegdheden, vinden we voor Zweden dat de raad voor duurzame ontwikkeling er in een soort overgangperiode zit. Zweden heeft momenteel geen nationale commissie voor duurzame ontwikkeling.<sup>49</sup> Het heeft er wel één gehad, van 1995 tot 1997, en het zal er in de toekomst wel opnieuw één krijgen, maar momenteel is het zo dat de raad onbestaande is. In totaal zal het land het drie jaar zonder nationale raad moeten stellen.<sup>50</sup>

Op het eerste gezicht laat dit vermoeden dat er iets mis is met de Zweedse visie op duurzame ontwikkeling en participatie van maatschappelijke groepen. Deze conclusie is echter voorbarig. Om een juister beeld te krijgen van de werkelijkheid namen we ook in dit land interviews af van de belangrijkste nationale spelers.

#### **2. De Zweedse nationale raad voor duurzame ontwikkeling**

##### **2.1 Geschiedenis van de Zweedse nationale raden voor duurzame ontwikkeling**

Sinds de conferentie van Rio in 1992 kunnen we in Zweden 4 fasen onderscheiden.

In de eerste fase, de post Rio-periode (1992-1995), wou de Zweedse overheid er in de eerste plaats voor zorgen dat de lokale autoriteiten zo snel mogelijk een plan voor duurzame ontwikkeling opstelden. Dat de lokale overheden als prioriteit

---

<sup>49</sup> Periode december 1999.

<sup>50</sup> Van maart 1997 tot (ongeveer) maart 2000.

werden behandeld, is geen toeval; in paragraaf 2.4 komen we hier uitgebreid op terug.

In de tweede fase, die startte in 1995, werd het 'National Committee for Agenda 21' opgericht. Amper twee jaar later werd dit comité alweer opgedoekt.

De derde fase bestond uit de voorstelling van het nieuwe Zweedse regeringsplan 'Sustainable Sweden', in 1997.

In de vierde fase, die zal ingaan in het jaar 2000, wordt een nieuwe nationale commissie opgericht en wordt de Rio+10-conferentie voorbereid.

Deze vier fasen zullen in de rest van dit hoofdstuk verder behandeld worden.

## **2.2 Het 'oude' nationale comité voor duurzame ontwikkeling**

Het 'National Committee for Agenda 21' kwam vrij laat tot stand: pas in maart 1995 werd het aangesteld door de regering. Als voorzitter werd de toenmalige minister van milieu aangeduid. Bij de leden waren vertegenwoordigers terug te vinden van de belangrijkste maatschappelijke groepen: leden van de regering en van het parlement, de vakbonden, de NGO's, de lokale autoriteiten en de niet-gouvernementele organisaties; er was ook een vertegenwoordiging van een jeugdorganisatie en van een vrouwenorganisatie. De enigen die vreemd genoeg ontbraken, waren de werkgevers. De reden hiervoor lijkt niet echt duidelijk: blijkbaar was de regering onvoldoende op de hoogte van het engagement van de werkgeversconfederaties op het gebied van duurzame ontwikkeling. De vertegenwoordigster van de grootste werkgeversconfederatie (de 'Industriförbundet') vertelde ons dat haar organisatie hierom 'beledigd' was; ook de nationale coördinator zat ermee verveeld en noemde het een vergissing. Beide partijen zijn het ondertussen wel al eens geworden over het feit dat de werkgevers bij de volgende uitgave van het comité zeker niet mogen ontbreken.

Deze 'vergetelheid' niet te na gesproken kunnen we dus zeggen dat de Zweedse commissie een hoge graad van inputparticipatie had, waarbij ook de minder 'ingeburgerde' groepen, zoals de vrouwen en de jeugd, uitgenodigd werden om in de raad te zetelen.

De missie van de raad was klaar en duidelijk omschreven: de raad was specifiek opgericht om het Zweedse nationaal rapport voor duurzame ontwikkeling op te stellen om het te presenteren op de Rio+5-conferentie. Toen het rapport af was, in april 1997, werd het gepresenteerd aan de regering en werd de raad prompt opgedoekt.

We hebben hier dus te maken met een raad met als enige taak het verzorgen van de communicatie met de UNCSD; het opstellen van de nationale rapporten om voor te stellen aan de UNCSD valt hier ook onder. In de meeste andere landen wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om de raad ook als breder discussieforum voor de verschillende stakeholders te gebruiken. De Zweedse maatschap-

pelijke groepen beschouwen deze raad dan ook helemaal niet als een manier om te participeren in het beleid; het is voor hen zelf geen echt belangrijk discussieforum, waar kan gepraat worden met de andere stakeholders.

De vraag die zich onmiddellijk opdringt, is de volgende: als de stakeholders niet met elkaar kunnen praten in de raad, hebben ze dan andere wegen waarlangs ze kunnen participeren aan de algemene discussies over duurzame ontwikkeling? Op deze vraag zullen we in de volgende paragraaf een antwoord trachten te geven.

Tussen maart 1997 en april 1998 had Zweden dan geen nationale stakeholdersraad voor duurzame ontwikkeling, en werden er ook geen initiatieven genomen in die richting. Dit lijkt vreemd, vooral omdat geen van de vertegenwoordigers van de maatschappelijke groepen hier een probleem van maakte. In de volgende paragraaf zullen we ook hiervoor een verklaring zoeken.

In april 1998 besliste de Zweedse regering om de molen weer op te starten. Ze duidde een nationale coördinator voor Agenda 21 aan, met de specifieke taak om een nieuwe multistakeholdersraad op te richten tegen de lente van 2000. Het concept begon al vorm te krijgen: er was al sprake van een 'reference group', bestaande uit 12 personen uit verschillende lagen van de samenleving, met vijf vertegenwoordigers van het lokale niveau, vijf van het nationale niveau,<sup>51</sup> en twee van het regionale niveau.

De taak van deze referentiegroep bestaat uit het voorbereiden van het echte comité, dat ook parlementleden zal bevatten. Deze voorbereiding komt vooral neer op formele en informele discussies tussen de verschillende stakeholders en de regering. Tegen begin 2000 zal dit voorbereidend comité een rapport presenteren aan de regering waarin de ideale vorm van het nieuwe comité wordt beschreven. Op basis van dit rapport zal de regering dan het nieuwe comité aanstellen. De taak van het comité zal (hoogstwaarschijnlijk) precies dezelfde zijn als die van het vorige: het opstellen van het Zweedse nationaal rapport voor duurzame ontwikkeling ter presentatie op de Rio+10-conferentie.

### 2.3 Het belang van de Zweedse nationale raden voor de stakeholders

In de voorgaande paragrafen is al gebleken dat de maatschappelijke groepen niet zitten te schreeuwen om een nationale raad voor duurzame ontwikkeling. Hiervoor kunnen we twee verklaringen vinden. Ten eerste hebben ze voldoende alternatieven om te discussiëren met de andere groepen op het nationale niveau. De tweede verklaring is waarschijnlijk nog belangrijker: de Zweedse maatschappe-

---

<sup>51</sup> Werkgevers, werknemers, nationale associatie voor lokale autoriteiten, de nationale coördinator zelf, en de grootste NGO.

lijke discussie over duurzame ontwikkeling situeert zich niet op het nationale niveau, maar is (voornamelijk) een lokaal gebeuren.

Op het nationale niveau bestaan er voor de maatschappelijke groepen heel wat andere manieren om te participeren aan het nationale beleid voor duurzame ontwikkeling. Er bestaat in Zweden een ingewikkeld kluwen van multistakeholders-comités die om allerhande redenen worden opgericht en die een belangrijke inbreng hebben in het beleid. We overlopen hier enkel de belangrijkste.

Het 'Committee for Environmental Goals' wordt het vaakst vernoemd. Het werd opgericht door de regering in 1997, en bestaat uit een aantal parlementsleden, die raad vragen aan een aantal experts, die dan weer worden gezocht in de maatschappelijke organisaties. In de meeste gevallen zijn deze experts dezelfde personen als de leden van de nationale raden.

Het Comité werd opgericht in het kader van het regeringsproject 'Sustainable Sweden' (*supra*), dat dateert van 1997. Dit plan bestond uit het opstellen van 15 doelstellingen die ervoor moesten zorgen dat binnen één generatie (vóór 2025) de grootste milieuproblemen volledig opgelost zullen zijn. De doelstellingen waren zeer algemeen geformuleerd, in de vorm van principeverklaringen; 'schone lucht in Zweden' was er bijvoorbeeld één van. In de daaropvolgende jaren zou het vernoemde comité dan plannen ontwikkelen om deze doelstellingen om te zetten in concrete actieplannen.

De personen die we interviewden vonden dit comité een belangrijker forum om te participeren in het beleid voor duurzame ontwikkeling dan het nationaal comité. De regering houdt echt rekening met de adviezen van de experts van het comité.

Andere comités die vermeld werden, zijn het comité voor chemicaliën, het comité voor klimaatveranderingen, en het comité voor industrie en duurzame ontwikkeling. Bij al deze comités nodigt de regering de belangrijkste groepen uit om te participeren (ook de NGO's); hun adviezen zijn tamelijk tot zeer belangrijk voor het toekomstige beleid.

Naast de verschillende comités werd ook lobbying meermaals genoemd als manier om te participeren. De groepen die we benaderden, ook de NGO's, zeggen dat ze via informele contacten met regerings- en parlementsleden vaak nog het meeste invloed kunnen uitoefenen.

#### **2.4 Lokale autoriteiten en duurzame ontwikkeling**

Lokale Agenda 21 (LA21) heeft altijd een speciale plaats gehad in Zweden. Het was amper begin 1996 toen Zweden aan de Verenigde Naties kon melden dat *alle*



gemeenten<sup>52</sup> in het land begonnen waren met het opstellen van een eigen LA21.<sup>53</sup> Belangrijk hierbij is dat er geen enkele dwang of financiële impuls is uitgegaan van de centrale overheid; het proces is volledig *vrijwillig* verlopen.<sup>54</sup> Dit maakt het Zweedse geval waarschijnlijk uniek in de wereld.

Wat verklaart nu dit succes van Lokale Agenda 21 in Zweden? Ons inziens kunnen we een drietal factoren onderscheiden die bijdragen aan dit unieke klimaat.<sup>55</sup>

#### Hoge mate van autonomie voor de lokale autoriteiten

De ruime autonomie van de gemeenten is een historisch gegeven in Zweden. Reeds van in de vroege Middeleeuwen was er sprake van een vorm van zelfbestuur. In 1862 kwam er een grote hervorming van de lokale autoriteiten; in die periode waren er nog 2 500 gemeenten in het land. Sinds deze hervorming waren de gemeenten bevoegd om belastingen te heffen. In 1952 kwam de laatste grote hervorming, die onder andere het samensmelten van een aantal kleinere gemeenten inhield. De decennia daaropvolgend bleef het aantal gemeenten daardoor zakken tot het aantal van 288 dat we vandaag kennen.

De gemeenten hebben enkele belangrijke verantwoordelijkheden in verband met duurzame ontwikkeling: milieubescherming, gezondheidsbeleid, werkgelegenheidsbeleid, energie, openbaar vervoer, drinkwatervoorziening en riolering. Bovendien staat al sinds 1990 in een nationale wet geschreven dat de gemeenten milieuzaken moeten integreren in al hun activiteiten.

Een heel aantal gemeenten zijn al geruime tijd actief bezig met milieu en duurzame ontwikkeling -nog voor er sprake was van Rio '92 en Agenda 21. Reeds in de jaren '60 begon men in Zweden op alle niveaus te praten over milieuverontreiniging en de aanpak ervan. In de jaren '80 waren er bijvoorbeeld een aantal gemeenten die zichzelf bedacht hadden met de term 'ecogemeente'. We zouden hier dus kunnen spreken van een *goede timing* van een nieuwe volgende stap: de overgang naar duurzame ontwikkeling, geïnitieerd door de internationale UNCED-conferentie.

Deze traditie maakt dat het subsidiariteitsprincipe, dat in Agenda 21 wordt gepromoot, makkelijker kan toegepast worden in een land als Zweden dan in landen waar de macht zich klassiek op het centrale niveau bevindt.

---

<sup>52</sup> Van de 288 die er bestaan in Zweden.

<sup>53</sup> Eckerberg (1999).

<sup>54</sup> Hoewel de centrale overheid de gemeenten wel aanmoedigde, via campagnes en informatievoorziening.

<sup>55</sup> Bron: Eckerberg (1999) en de interviews.

### De impulsen van het centrale niveau

Sinds de conferentie van Rio hebben de 'Swedish Association of Local Authorities' (SALA) en de Zweedse overheid nauw samengewerkt om Agenda 21 te promoten. In 1993 stuurden ze ter informatie een Zweedse vertaling van het Agenda 21-document naar alle gemeenten. De voorzitter van de SALA en de minister van Milieu schreven samen een brief aan alle Zweedse gemeenten waarin ze het belang onderstreepten van de lokale responsen op de oproepen uit Agenda 21. Reeds in 1993 werd de eerste LA21 ontwikkeld door de gemeente Mark. In 1993 en 1994 organiseerde de SALA veel conferenties over het onderwerp. Tussen 1993 en 1995 volgde de SALA de vorderingen nauwlettend op, vooral via rapporten die regelmatig werden gepubliceerd.

Maar toch was het vooral van het lokale niveau dat de initiatieven verwacht werden. De nationale regering stond zeer positief tegenover deze bottom-up benadering en stimuleerde ze zoveel mogelijk. Een voorbeeld van dit stimuleringsbeleid was de campagne die de regering in 1997 opstartte, en die fondsen toekende aan de gemeenten die het beste programma voor duurzame ontwikkeling konden voorleggen.<sup>56</sup> De gemeenten moesten wel zelf kunnen voorzien in twee derde van het investeringsbedrag. Deze campagne, die de naam 'Local Investment Project' meekreeg, had een hoge participatorische waarde, omdat het gebaseerd was op projecten die werden voorgesteld door de maatschappelijke groepen. De procedure is als volgt: een gemeente schrijft een soort 'openbare aanbesteding' uit, waarop alle maatschappelijke groepen<sup>57</sup> projecten mogen voorstellen die voldoen aan de gestelde voorwaarden. De gemeente selecteert er een aantal uit, voegt ze bij de eigen initiatieven, en stapt met dit pakket naar het ministerie van milieu, dat moet oordelen of het pakket van die gemeente weerhouden wordt of niet. De participatie van zoveel mogelijk sociale groepen is geen rechtstreeks criterium bij de toekenning de overheidsfondsen, maar alle betrokkenen die we interviewden waren het erover eens dat de inbreng van groepen en zelfs van individuele burgers in deze projecten zeer verregaand is. Dit initiatief is een mooi voorbeeld van een bottom-up aanpak van LA21 met hoge inbreng van alle stakeholders. De enige kritiek<sup>58</sup> die we hoorden over dit programma is dat een iets te grote nadruk wordt gelegd op de werkgelegenheidsdoelstelling, ten nadele van de milieudoelstelling.

---

<sup>56</sup> Alles samen werd zo'n 6,5 miljard Kronen (+/- 30 miljard BEF) toegekend. De beoordelingscriteria waren dat het programma duurzame ontwikkeling moest stimuleren, dat het lokale werkgelegenheid moest creëren en dat het de samenwerking tussen de lokale overheid en de lokale ondernemers moest verbeteren.

<sup>57</sup> Maar ook individuele burgers.

<sup>58</sup> Vanwege de 'Swedish Society for Nature Conservation'; deze organisatie is van oordeel dat in de plaats daarvan meer geld moet gaan naar milieueducatie; projecten met dit thema werden zelden of nooit goedgekeurd.

## Een traditie van lokale NGO-werking en burgerparticipatie

Individuele burgerparticipatie is traditioneel altijd belangrijk geweest in Zweden; ongetwijfeld hangt dit samen met het politieke belang van het lokale niveau. Aan gezien Agenda 21 en duurzame ontwikkeling relatief recente termen zijn, is nog niet iedereen in Zweden vertrouwd met het onderwerp. Volgens de plaatselijke onderzoekster Katarina Eckerberg (1999) weet 'slechts' 40% van de Zweedse bevolking de inhoudelijke betekenis van Agenda 21 te omschrijven. Ter vergelijking: bij een gelijkaardige enquête in België bleek dat 16% van de bevolking 'wel eens gehoord had' van Agenda 21, maar tevens dat bijna niemand een exacte omschrijving kon geven van het begrip.<sup>59</sup>

Het voornemen om de burgers te betrekken bij de lokale initiatieven maakt in bijna alle gevallen deel uit van de projecten. In 64% van de gevallen wordt er zelfs een apart programma opgestart met als enige doel het verhogen van de burgerparticipatie. Totnogtoe hebben de inspanningen tot gevolg gehad dat 3% van de bevolking zelf geëngageerd is in een Agenda 21-project. Dit lijkt misschien niet veel, maar dit betekent toch dat zo'n 267 000 mensen zich actief inspannen voor een duurzame (lokale) samenleving. Waarschijnlijk zal het gros van de andere landen verbleken bij vergelijking van deze betrokkenheidsparameter.<sup>60</sup>

Naast de individuele burgers zijn ook de NGO's zeer sterk betrokken bij LA21. De grootste Zweedse NGO, de 'Swedish Society for Nature Conservation (SSNC)',<sup>61</sup> is in de gemeenten zeer actief geweest op het gebied van milieueducatie; verder kunnen we melding maken van initiatieven in verband met waterbescherming, biodiversiteit, duurzame huisvesting, industrie, informatieverbreiding en het verminderen van de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen.

De SSNC heeft ook de stad Växjö uitgekozen als modelstad voor LA21.<sup>62</sup> Onder de talrijke initiatieven in deze stad, is de grootste blikvanger het voornemen om de CO<sub>2</sub>-uitstoot tegen 2010 met 50% te verminderen tegenover het jaar 1993. Om dit doel te bereiken worden vooral energie-efficiëntie en bio-energie naar voor geschoven. Het is de bedoeling dat Växjö de rol van voorbeeldgemeente zal spelen en de andere gemeenten over de streep zal trekken om hetzelfde te doen.

## 2.5 De meningen van de individuele stakeholders

We spraken met de vertegenwoordigers van de overheid (de nationale coördinator voor Agenda 21), de grootste vakbondsconfederatie, de grootste industriële

<sup>59</sup> Bruyninckx en Bruyer (1999).

<sup>60</sup> Die trouwens een interessante participatie-indicator lijkt.

<sup>61</sup> Met 180 000 leden en 270 lokale afdelingen.

<sup>62</sup> SALA (1997) en Växjö Kommun (1999).

werkgeversconfederatie, de nationale associatie voor lokale autoriteiten, en de grootste milieu-NGO.

NGO's: de 'Swedish Society for Nature Conservation'

Gevraagd naar de betekenis van participatie voor haar organisatie betekent, snijdt de vertegenwoordigster van de SSNC meteen het onderwerp van het lokale niveau aan. Participatie in het proces van duurzame ontwikkeling in Zweden speelt zich grotendeels af op het lokale niveau. En dit is volgens haar ook zoals het hoort. Een nationale commissie kan wel zijn nut hebben als forum om de noodzakelijke communicatie op het nationale niveau te bevorderen, maar het belangrijkste niveau van actie en participatie ligt elders. In dit opzicht vindt ze het een goede zaak dat de voormalige nationale commissie niet meer bevoegdheden had.

Zelf houdt de SSNC zich bezig met het geven van seminaries, zowel op lokaal als nationaal niveau. De organisatie heeft 270 lokale en 23 regionale afdelingen.

Volgens de vertegenwoordigster wordt haar organisatie gerespecteerd in alle geledingen van de maatschappij, ook door de minder evidente spelers, zoals bijvoorbeeld de werkgeversorganisaties. De SSNC geniet een groot vertrouwen in Zweden; daardoor vindt iedereen het ook normaal dat de NGO een niet-onbelangrijke stem heeft in het nationale en lokale debat over duurzame ontwikkeling.

Om het belang van de SSNC te illustreren, kunnen we het voorbeeld geven van ecolabelling. De SSNC heeft een eigen logo,<sup>63</sup> voor verpakkingen, waarvoor bedrijven kunnen 'solliciteren' indien ze voldoen aan de voorwaarden gesteld door de NGO. De vraag vanwege de bedrijfswereeld is groot. Hieruit blijkt ook het belang dat zowel de consumenten als de producenten hechten aan het milieu.

De SNCC beschouwt ecolabelling als een belangrijke manier om invloed uit te oefenen op het beleid en op de bedrijfswereeld; het is een vorm van participatie via de omweg van consumentenmacht. De succesvoorwaarde van dit systeem is wel een bewuste en geïnformeerde consument. De SSNC benadrukt dan ook het belang van informatiecampagnes en milieueducatie.

De 'Swedish Association for Local Authorities (SALA)'

De vertegenwoordiger van de SALA benadrukte allereerst dat men rekening moet houden met het belang van de lokale autoriteiten om de Zweedse situatie in verband met duurzame ontwikkeling te begrijpen. Door de grote autonomie hebben de Zweedse gemeenten de uitgesproken *kans* om met de interessante beschikbare fondsen iets zinvols te doen. Dit is meteen één van de verklaringen waarom LA21 in Zweden beter van de grond lijkt te komen dan in andere landen. In dit verband maakte de vertegenwoordiger een interessante vergelijking: in de andere landen

---

<sup>63</sup> De 'Valk'.

moeten de gemeenten, in het kader van hun financiering, tonen aan de nationale overheid dat ze het geld dat ze krijgen goed gebruiken. In Zweden, waar 80% van de fondsen van de gemeenten afkomstig zijn van de eigen belastingen, gebeurt deze verantwoording eveneens, maar dan niet tegenover de centrale machthebbers (top-down), maar wel tegenover haar burgers (bottom-up, met evaluatie van onderaf). Aangezien het bottom-up principe een onderdeel is van Agenda 21, kon het concept in Zweden gemakkelijker ingang vinden dan in een meer land waar de macht meer gecentraliseerd is.

Bovendien zitten we met het eerder vermelde feit dat gemeenten al sinds de jaren '60 bezig zijn met het aanpakken van milieuproblemen. De vraag die dan rijst is natuurlijk: hoe komt het dat de gemeenten in Zweden zo milieubewust zijn? Volgens de vertegenwoordiger van de SALA heeft dit te maken met een ander feit uit de geschiedenis van Zweden: de meeste inwoners wonen nog maar enkele decennia in de steden. Vóór WOII was 90% van de bevolking landbouwer en woonde bijna iedereen op het platteland. De verbondenheid met de natuur zou nu, enkele generaties later, nog steeds ingebakken zijn bij de meeste Zweden.

Net als de vertegenwoordigster van de SSNC verwijst ook deze geïnterviewde naar de macht van de consument. Hij benadrukt dat gelijk welke milieuproblemen kunnen opgelost worden, zolang het publiek erachter staat. De publieke opinie oefent rechtstreekse en onrechtstreekse druk uit op zowel de overheid als de bedrijfswereld. Als voorbeeld haalt hij de periode aan dat in een bepaalde streek aan de kust zeehondjes stierven ten gevolge van verontreiniging veroorzaakt door de plaatselijke papierfabriek. Eerst kon het bedrijf niet beter doen dan geleidelijk - gespreid over tien jaar - hun procédés omschakelen tot milieuvriendelijkere methodes. Maar nu bleek dat in heel het land een spontane consumentenboycot uitbrak tegen de producten van het papierbedrijf. Prompt bleek het wel mogelijk om een revolutionaire nieuwe aanpak in te voeren die ervoor zorgde dat de schadelijke stoffen na amper zes maanden niet meer werden uitgestoten. Ons inziens is deze consumentenmentaliteit één van de unieke punten die het succes van de duurzame ontwikkelingsidee in Zweden verklaren.

We dienen hierbij wel op te merken dat de mobilisatie van de bevolking afhangt van de spektakelwaarde, of misschien beter: de zichtbaarheid van het probleem. Kleine stervende zeehondjes spreken natuurlijk meer tot de verbeelding dan de opwarming van de aarde, die door de mens niet echt kan waargenomen worden. Deze nuancering maakten de Zweden zelf, maar het feit dat de gemiddelde Zweedse consument milieubewust en actiebereid is, verandert hierdoor niet.

#### De Trade Union Confederation (LO)

De vakbonden lieten op ons de indruk na van het minst met het onderwerp bezig te zijn van alle stakeholders die we ontmoetten. De vertegenwoordiger van de werkgeversorganisatie was wel sterk gemotiveerd, maar hij klaagde over het

gebrek aan interesse binnen zijn eigen organisatie. Milieu en duurzame ontwikkeling vormen voor de confederatie geen echte prioriteit, ook niet met betrekking tot de werkvloer. Het onderwerp komt ook nauwelijks tot niet aan bod bij de klassieke socio-economische onderhandelingen tussen werkgevers en werknemers. Werkgelegenheid en arbeidsomstandigheden blijven de prioriteiten en krijgen duidelijk nog steeds voorrang op milieu en duurzame ontwikkeling.

#### De 'Federation of Swedish Industries'

Deze werkgeversfederatie is de belangrijkste voor de industriële sector. In totaal zijn 7 000 bedrijven, via hun sectorale werkgeversorganisatie, lid van de organisatie; dit maakt dat 90% van de bedrijven uit de industrie aangesloten zijn bij deze federatie. De werkgeversfederatie is pas de op één na grootste van het land, maar aangezien de overgang naar duurzame ontwikkeling<sup>64</sup> vooral relevant is voor industriële bedrijven, is het de federatie die het meest bij het onderwerp betrokken is.

Het valt op dat de Zweedse industrie sinds het begin van de jaren '80 enorme inspanningen heeft gedaan voor het milieu, en sinds het begin van de jaren '90 beginnen de positieve resultaten hiervan steeds duidelijker te worden. Zo namen de industriële emissies van de verbindingen die schadelijk zijn voor de ozonlaag tussen 1985 en 1995 af met ruim 75%;<sup>65</sup> de ozon aan de grond nam af met 40%; de emissies die verband houden met eutrofiëring daalden met 50%; dioxines uitgestoten door de industrie daalden met 90%. De meest spectaculaire verbetering vinden we bij de verontreiniging door zware metalen:<sup>66</sup> hier noteren we een daling van de emissies van maar liefst 95%.

Deze opmerkelijke resultaten maken duidelijk dat het milieu voor de Zweedse bedrijven echt een belangrijk thema is geworden.

Dit blijkt ook uit het interview. Volgens de vertegenwoordigster van de federatie is dit spontaan milieubewustzijn voor het grootste deel toe te schrijven aan de competitie tussen de bedrijven. Voor de derde maal komt hier de inbreng en het belang van de groep van de consumenten naar voor:<sup>67</sup> de Zweedse consument is zeer milieubewust en zet de bedrijven door zijn koopgedrag onder druk om dit ook te doen. Bedrijven die niet meedoen of niet meekunnen lopen het risico dat ze hun klanten verliezen aan de ecologisch sterkere bedrijven.

De werkgeversfederatie gebruikt de mooie cijfers om te pleiten voor minder overheidsregulering en wetgeving (ook op Europees vlak) en voor meer vertrou-

---

<sup>64</sup> Vooral het milieuaspect ervan.

<sup>65</sup> De cijfers uit deze paragraaf zijn afkomstig van de federatie zelf (1998).

<sup>66</sup> Kwik, cadmium, lood, chroom, koper, nikkel en zink.

<sup>67</sup> Zie ook de interviews met de vertegenwoordigers van de lokale autoriteiten en van de milieu-NGO.

wen in de werkgevers. De werkgevers zelf vinden dat ze genoeg zouden hebben aan enkele minimale doelstellingen in de vorm van internationale standaarden, en dat ze voor de rest wel zelf zouden zorgen. In dit debat is de europeanisering van de milieuwetgeving geen goede zaak: de Zweedse industrie lijkt misschien wel klaar voor meer vrijheid op milieugebied, maar in de meeste andere lidstaten van de Europese Unie kunnen we ons dit moeilijk voorstellen.

Zoals we reeds vermeldde in de inleiding, werden de werkgevers niet uitgenodigd in het oude Comité voor Agenda 21. De toenmalige minister van milieu had deze beslissing genomen, zonder dat eigenlijk ook maar iemand begreep waarom. Hoewel geen van de stakeholders de raad belangrijk vond als participatieforum, wou blijkbaar toch iedereen erbij zijn. Ondertussen heeft de minister van milieu al verzekerd dat hij de Federation of Swedish Industries zeker zal uitnodigen om te zetelen in de nieuwe nationale raad voor duurzame ontwikkeling.

De Zweedse bedrijfs wereld is bijzonder actief op het gebied van internationale kwaliteitsstandaarden, en zijn er ook een grote voorstander van. De Zweedse industrie vraagt niet liever dan dat de industrieën van de andere Europese landen hun emissies van schadelijke stoffen ook reduceren met 90%. Dit engagement heeft ervoor gezorgd dat Zweden vandaag wereldleider is op het gebied van milieumanagementssystemen.

## **2.6 De Zweedse inkleuring van de begrippen 'Agenda 21' en 'duurzame ontwikkeling'**

Uit het voorgaande blijkt dat het milieuaspect van duurzame ontwikkeling al zeer veel aandacht heeft gekregen in dit hoofdstuk, maar dat de andere aspecten nog nauwelijks aan bod zijn gekomen. Met name de noord-zuidrelaties zijn nog nergens ter sprake gekomen.

Het is inderdaad zo dat de Zweedse visie op duurzame ontwikkeling voornamelijk rond milieubeheer is opgebouwd. De meeste officiële (Engelstalige) documenten hebben het trouwens stevast over het begrip 'ecologically sustainable development'.<sup>68</sup> Dit wil echter niet zeggen is dat armoede in het zuidelijk halfrond onbelangrijk zou zijn. Integendeel, in 1997 was Zweden één van de amper drie landen uit de Europese Unie die meer dan 0,7% van het BNP besteedde aan ontwikkelingshulp.<sup>69</sup>

Toch is de indruk dat het milieu in Zweden primeert, correct. Zelfs in de programma's voor ontwikkelingshulp valt duidelijk de nadruk op het ecologische as-

---

<sup>68</sup> Zie bijvoorbeeld de communicatie die de Zweedse regering in 1997 aan het parlement voorstelde; het droeg als titel: 'Towards an ecologically sustainable society'.

<sup>69</sup> Denemarken 0,97%; Nederland 0,81%; Zweden 0,79%; bron: website van het Development Aid Committee: <http://www.oecd.org/dac/htm/oda97.htm>.

pect op. In een mededeling uit 1997 aan het parlement laat de regering hierover geen twijfel bestaan: *“Above all, environmental aspects must be more clearly integrated with all activities, in both bilateral and multilateral development co-operation programmes”*.<sup>70</sup>

We kunnen besluiten dat de Zweedse interpretatie van duurzame ontwikkeling sterk milieugekleurd is, maar dat dit niet gepaard gaat met een verwaarlozing van de andere thema's.

## 2.7 Conclusie

De Zweedse nationale raad voor duurzame ontwikkeling is geen belangrijk participatiekanaal voor de belangrijkste maatschappelijke groepen. Tussen begin 1997 en begin 2000 was er zelfs helemaal geen stakeholdersraad. Dat geen van de stakeholders dit betreurt heeft te maken met het feit dat de groepen voldoende alternatieven hebben om te discussiëren met de andere stakeholders over duurzame ontwikkeling en om hun stempel proberen te drukken op het beleid, voornamelijk via allerlei andere bestaande comités; het 'Committee for Environmental Goals' lijkt in dit verband het belangrijkste.

De tweede reden waarom de stakeholders niet absoluut een nationale raad willen, is dat het lokale niveau in Zweden veel belangrijker is dan het nationale. De lokale autoriteiten maken gretig gebruik van hun autonomie om allerlei projecten in verband met Lokale Agenda 21 door te voeren. Het lijkt ons dat de maatschappelijke groepen op dit lokale niveau ruime mogelijkheden hebben om te participeren in het lokale beleid voor duurzame ontwikkeling.

Net zoals na de studie van het Finse geval, is het voor Zweden moeilijk om een oordeel te vellen over de participatie van de stakeholders in het beleid voor duurzame ontwikkeling als we enkel de input- en de outputparticipatie van de nationale raad voor duurzame ontwikkeling als indicator hanteren. Misschien is de belangrijkste conclusie dan ook dat deze indicator niet geschikt is om in zijn eentje als graadmeter te dienen voor de participatie van de 'major groups' in het duurzame ontwikkelingsbeleid van een land. De nationale raad voor duurzame ontwikkeling kan één manier zijn waarin de participatie van de stakeholders tot uiting komt, maar het is zeker niet de enige: via het bestuderen van de alternatieve participatiekanalen krijgen we een beter beeld. Bovendien moeten we meer rekening houden met het lokale niveau.

Rekening houdend met deze alternatieven op nationaal en lokaal niveau zijn we van oordeel dat de participatie van de maatschappelijke groepen in de processen van duurzame ontwikkeling een hoog peil bereikt. De overheid, de lokale autori-

---

<sup>70</sup> Ministry of the Environment (1997).



teiten, de werkgevers en de NGO's lijken alle een belangrijke collectieve participatie te genieten gebaseerd op vertegenwoordiging; de werknemers houden zich iets meer afzijdig. Op lokaal niveau stellen we ook een hoge graad van individuele burgerparticipatie vast. Deze vorm van participatie dienen we misschien nog hoger aan te schrijven dan de collectieve. In Zweden lijkt deze vorm een kans te maken dankzij de grote autonomie van de lokale gemeenschappen.

Een ander voorbeeld van hoe participatie kan bestaan zonder lidmaatschap van organisaties en zonder vertegenwoordiging, vinden we in de macht van de consument. Dankzij zijn milieubewustzijn en zijn actiebereidheid is de Zweedse consument in staat om belangrijke druk uit te oefenen op zowel de overheid als de bedrijfswereld. Deze participatie steunt niet zozeer op politieke invloed, maar veeleer op economische krachten. Ecocompetitie is dan ook geen loos begrip in Zweden en de bedrijfswereld heeft de laatste twee decennia grote inspanningen geleverd om aan de hoge milieueisen van de overheid en van de consument te voldoen. We merken wel op dat hiervoor een belangrijke voorwaarde moet vervuld zijn, namelijk een bewuste, goed geïnformeerde en kritische groep van burgers die echt iets willen veranderen.

### **3. Finland: Finnish National Commission on Sustainable Development (FNCSD)**

#### **3.1 Geschiedenis**

Al in 1987, als antwoord op het Brundtland-rapport, begon Finland werk te maken van het integreren van milieuaspecten in het sectorale beleid. In 1988 werd de 'Finland's Commission on Environment and Development' opgericht. Deze commissie publiceerde haar aanbevelingen in 1990, die de basis vormden van het eerste nationaal plan voor duurzame ontwikkeling, dat de naam 'Sustainable Development and Finland' meekreeg.

Toch was het 'pas' in juni 1993 dat, in opvolging van de UNCED-conferentie, dat de Finse Nationale Commissie voor Duurzame Ontwikkeling werd opgericht.

In 1998 werd het mandaat van de commissie verlengd tot 2002.

#### **3.2 Lidmaatschap, multistakeholderschap en algemene informatie**

De Finse Nationale Commissie voor Duurzame Ontwikkeling telt 45 leden, nog eens aangevuld met 14 technische experts, die ook de status van lid hebben. Elk lid heeft een plaatsvervangend vice-lid. Het grote aantal leden maakt de FNCSD een unieke raad in Finland. Het land heeft weliswaar een traditie van besluitvorming via allerlei comités, maar volgens de wet mogen deze niet groter zijn dan 8 personen; dit om een vlottere werking te verzekeren en de efficiëntie te verhogen.

De eerste minister en de minister van milieu zijn respectievelijk voorzitter en vice-voorzitter van de FNCSO. Bij de overige 57 leden vinden we 5 ministers,<sup>71</sup> 4 parlementariërs, 17 (hooggeplaatste) kabinetsmedewerkers, 9 personen van overheidsinstellingen die te maken hebben met duurzame ontwikkeling, 1 vertegenwoordiger van de lokale overheden, 3 vertegenwoordigers van de academische wereld, 1 persoon van het grootste bedrijf uit de houtindustrie, 1 vertegenwoordiger van de pers,<sup>72</sup> 2 vakbondsafgevaardigden waarvan één van landbouwers en woudeigenaars, 1 vertegenwoordiger van de grootste werkgeversconfederatie, iemand van de Finse consumentenorganisaties, 7 personen van NGO's,<sup>73</sup> 2 vertegenwoordigers van provinciën, en 1 persoon uit het Sami-parlement.<sup>74</sup> De secretaris-generaal en de secretaris van de commissie, die zelf geen lid zijn, zijn afkomstig van het ministerie van milieu.

Uit deze opsomming blijkt duidelijk dat de raad aan alle voorwaarden van multistakeholderschap voldoet. Geen enkele maatschappelijke groep, zoals ze in Agenda 21 worden opgesomd, is vergeten: zelfs de groepen die het minst vaak betrokken worden bij officiële overlegorganen, zoals consumenten, vrouwen en jeugd, hebben een vertegenwoordiger in de raad. De grootste representatie blijft wel weggelegd voor de overheid: de regering, het parlement, en de overheidsinstellingen bekleden samen 39 van de 59 posities.

De graad van inputparticipatie is bijgevolg zeer hoog. Ervan uitgaande dat de zes klassen niet mutueel exclusief zijn, positioneren we de FNCSO tussen de klassen 5 en 6, dit wil zeggen dat alle belangrijke groepen vertegenwoordigd zijn en ook hun eigen vertegenwoordiger mogen kiezen. Om in klasse 6 ondergebracht te worden, vinden we evenwel dat de overheid een te grote afvaardiging heeft in vergelijking met de meer sociale groepen. Een positief punt is dan weer dat de eerste minister voorzitter is van de raad, hetgeen het politieke aanzien en de interesse van de verschillende maatschappelijke groepen om actief lid te zijn van de commissie, vergroot.

Een aantal leden van de commissie zijn ook lid van één van de vier subcomités. De voorzitters van deze subcomités, de aangeduide persoon van de relevante ministeries, de secretaris-generaal en de secretaris van de commissie vormen samen het operationeel secretariaat van de FNCSO.

---

<sup>71</sup> Het betreft de minister van sociale zaken en volksgezondheid, de minister van land- en bosbouw, de minister van onderwijs, de minister van financiën en de minister van handel en industrie.

<sup>72</sup> Van de 'Association of Environmental Journalists'.

<sup>73</sup> Waaronder iemand van een vrouwenorganisatie en iemand van een jeugdorganisatie.

<sup>74</sup> De Sami zijn een inheemse oorspronkelijke bevolkingsgroep die in het noorden van Finland leeft en die uit 7 000 personen bestaat. De Sami vormen het enige 'Indigenous People' van de Europese Unie.

Achter de raad schuilt een team van experts (ongeveer 20 personen), gesitueerd in het milieudepartement, die een belangrijke schakel vormen bij het functioneren van de raad.

De dagelijkse activiteiten van de commissie worden gefinancierd door het ministerie van financiën. De ministeries van sociale zaken en gezondheid en van onderwijs financieren de subcomités die de onderwerpen behandelen die voor hen relevant zijn.

De raad komt in principe zo'n vier keer per jaar samen, maar omdat Finland in 1999 voorzitter was van de Europese Unie, waren er andere politieke prioriteiten: dit jaar zijn er maar twee vergaderingen geweest.

Om in de lange perioden tussen twee vergaderingen toch vorderingen te boeken werden vier subcomités samengesteld, die maximum uit 15 personen bestaan, en die ook vaker samenkomen (zo'n zes keer per jaar). Een eerste subcomité behandelt opleiding en training; een tweede heeft het vooral over de veranderende productie- en consumptiepatronen, maar ook over financiële zaken en over technologieoverdracht. De derde groep heeft sociaal rechtvaardige ontwikkeling als thema, terwijl het laatste subcomité zich concentreert op de lokale aspecten van duurzame ontwikkeling.

Na voorbereiding van een onderwerp door een subcomité wordt het behandeld in plenaire zitting.

Dit laatste onderwerp, het aantal vergaderingen van de commissie en van de subcomités, is een belangrijk struikelblok voor de effectiviteit van de raad. In twee vergaderingen per jaar die elk zo'n 2 uur duren, is het onmogelijk om met een groep van meer dan 50 personen tot een vergelijk te komen over het brede gamma van onderwerpen die worden toegelicht in de volgende paragraaf.

### 3.3 Opdracht en takenpakket

De FNCSD is een coördinerende en adviserende raad inzake duurzame ontwikkeling. Bij haar oprichting in 1993 werden haar de volgende doelstellingen opgelegd: de opdracht was *"to promote sustainable development in Finland and to act as an advisory body in matters related to the UN and especially its Commission on Sustainable Development (CSD)"*.<sup>75</sup>

Bij de vernieuwing van het mandaat van de commissie werden deze twee doelstellingen verfijnd om andere prioriteiten in te voeren:

- het ondersteunen van de implementatie van programma's voor duurzame ontwikkeling, die zijn voorbereid door de regering en de belangrijkste publieke en private maatschappelijke groepen;

---

<sup>75</sup> Bron: 'Finland. The NCSD Sustainable Development Report (1999)'.

- het nauwer verbinden van het werk van de FNCSD met dat van de UNCSD, bijvoorbeeld door voorbereidende seminaries en workshops te organiseren;
- het ondersteunen van de ontwikkeling van indicatoren voor duurzame ontwikkeling, en van andere instrumenten;
- het ondersteunen en ontwikkelen van Lokale Agenda 21-processen; in Finland, waar de lokale autoriteiten traditioneel zeer belangrijk zijn, is deze taak een belangrijke verantwoordelijkheid voor de raad;
- het “herzien” van het werk dat werd gepresteerd door de verschillende overheids- en privé-sectoren ter promotie van duurzame ontwikkeling en ter voorbereiding van de jaarlijkse CSD-sessies. Dit is een delicaat punt, vooral als we willen weten in hoever de raad het nationale regeringsbeleid voor duurzame ontwikkeling kan evalueren. Het woord ‘herzien’ is in dit geval de vertaling van het Engelse woord ‘review’, dat ook kan vertaald worden als ‘evalueren’, maar niet zozeer in de controlerende betekenis. En zo blijkt het ook te zijn in de praktijk: de FNCSD kan het Finse regeringsbeleid voor duurzame ontwikkeling wel op de voet volgen, en ook bekritisieren als ze dit wenst, maar ze beschikt over geen enkel middel om de regering ook te verplichten om met haar commentaren rekening te houden.

Wat niet expliciet is opgenomen, maar wat wel tot de verantwoordelijkheid van de raad behoort, is het opstellen van het jaarlijkse nationale rapport voor duurzame ontwikkeling ten behoeve van de jaarlijkse UNCSD-vergadering. Hierbij moeten we opmerken dat dit in de praktijk eerder op een lege doos lijkt: het komt erop neer dat de 20 experten op het ministerie van milieu waarvan sprake in de vorige paragraaf enkele maanden werken aan dit document, en dat de leden van de Finse raad hun commentaar moeten geven op één van de twee vergaderingen per jaar. Zoals gezegd bestaat de raad uit 59 leden, en is de goedkeuring slechts één punt op de agenda. De personen die we interviewden vonden deze ‘taak’ van de FNCSD een lachertje.

Wat duidelijk niet is opgenomen bij de bevoegdheden van de Finse Nationale Commissie voor Duurzame Ontwikkeling, is het formuleren van het Finse nationale beleid voor duurzame ontwikkeling. Zuiver afgaand op de formele bevoegdheidsverdeling kunnen we, volgens het input-outputmodel, de FNCSD positioneren in de klasse D voor wat betreft outputparticipatie. Klasse F komt niet in aanmerking omdat de raad geen formele inspraak heeft bij de totstandkoming van de wetgeving inzake duurzame ontwikkeling. De keuze tussen klasse D en Klasse E is minder duidelijk; formeel heeft de raad wel de bevoegdheid om het beleid van de regering te beoordelen (Engels: ‘to review’), maar uit deze formele bevoegdheid blijkt niet duidelijk in welke mate de regering hierdoor gebonden is. Uit de interviews kwamen we te weten van de leden dat de regering in geen enkele geval gebonden is door de beoordeling van de raad.

### 3.4 De rol van de FNCSD bij het Finse beleid voor duurzame ontwikkeling: outputparticipatie of lege doos?

#### Het regeringsprogramma voor duurzame ontwikkeling

Sinds 1990 heeft Finland al drie programma's gehad die tot doel hadden duurzame ontwikkeling te realiseren. Het eerste, dat de naam 'Sustainable Development and Finland' draagt, dateert van 1990, en werd opgesteld door het toenmalige 'Finland's Commission on Environment and Development'. Dit plan had tot doel de ideeën uit het rapport 'Our Common Future' van de VN te implementeren.

In 1995 was het de FNCSD zelf die het tweede rapport, 'Finnish Action for Sustainable Development', presenteerde. Dit plan werd voorgesteld aan alle delegaties van de derde sessie van de CSD. Het kan beschouwd worden als de Finse nationale Agenda 21.

In 1997 bepaalde de VN dan dat elk land een nationaal programma voor duurzame ontwikkeling zou moeten hebben tegen 2002. Finland reageerde hierop al in 1998, met het 'Finnish Government Programme for Sustainable Development'. Het plan werd opgesteld door een werkgroep van de regering, met 12 vertegenwoordigers van de ministeries van milieu, energie, financiën, land- en bosbouw, handel en industrie, transport en communicatie en het kabinet van de eerste minister. In dit geval is er dus minder participatie geweest van de FNCSD, hoewel het programma ook door dit comité en haar subcomités diepgaand werd besproken.

In het recente plan worden de ministeries, maar ook de NGO's en de verschillende maatschappelijke sectoren gevraagd om hun eigen programma voor duurzame ontwikkeling op te stellen en over te maken aan de FNCSD tegen 2001. Op basis van al deze plannen zal de FNCSD dan een globale evaluatie maken van de Finse vorderingen inzake duurzame ontwikkeling. Het is de bedoeling dat deze evaluatie kan worden voorgelegd op de 'Rio+10-top' in 2002.

Over de participatie van de FNCSD in dit regeringsprogramma kunnen we dezelfde opmerking maken als voor het jaarlijkse rapport voor duurzame ontwikkeling. Het plan werd opgesteld door de ministeries en dan voorgesteld aan de FNCSD, waarna de ruim 50 personen even de kans kregen om hun bedenkingen te formuleren, waarmee de regering dan nog geen rekening moest houden. De outputparticipatie van de FNCSD wordt duidelijk sterk aangetast door de inefficiënte organisatie die op haar beurt wordt veroorzaakt door een te groot aantal personen en te weinig tijd voor de leden om hun mening te verkondigen.

#### De programma's voor duurzame ontwikkeling van de maatschappelijke groepen

De Finse nationale raad scoort zeer hoog op de ladder van inputparticipatie, en dit omwille van haar zeer heterogene samenstelling, die zelfs voor de minder voor de

hand liggende maatschappelijke groepen een plaats voorziet. Deze hoge score wordt nog bevestigd door een ander gegeven, dat Finland vermoedelijk een uniek land in de wereld maakt: de regering heeft de belangrijkste groepen uitgenodigd om hun eigen programma voor duurzame ontwikkeling op te stellen. Sinds 1998 volgt de FNCSD de implementatie van deze programma's op de voet, en organiseerde ze discussie- en informatiesessies over de programma's van de verschillende groepen.

Het feit dat de maatschappelijke stakeholders gevraagd worden hun eigen programma's op te stellen lijkt veelbelovend. Toch moeten we aan dit rooskleurige beeld meteen een relativerende kanttekening toevoegen. Een uitermate negatief punt is dat niet alle groepen gevraagd werden om zo'n programma op te stellen: twee groepen werden initieel van deelname uitgesloten.

De eerste groep is die van de vakbonden. Zij nemen blijkbaar een merkwaardige plaats in in het duurzame ontwikkelingsdebat. Op de rol van de vakbonden zullen we in paragraaf 3.7 terugkomen.

De tweede groep die de regering links liet liggen, is deze van de NGO's. Dit ligt al iets meer in de lijn van onze verwachtingen, omdat de NGO's een relatief recent verschijnsel zijn, en omdat ze in de meeste landen bijgevolg minder bij de traditionele beleidsstructuren betrokken zijn dan bijvoorbeeld de werknemers- en werkgeversorganisaties. De NGO's lieten zich echter de kaas niet van het brood eten. De grootste en belangrijkste niet-gouvernementele organisatie, de 'Finnish Association for Nature Conservation (SLL)' nam het initiatief om een campagne bij de overheid te voeren om alsnog de uitnodiging en de bijhorende financiering te bemachtigen. Volgens de persoon van SLL die zich met dit onderwerp inhield, was het pas na een ware strijd dat de regering de eisen van de NGO's inwilligde, dat ze hen uitnodigde, en dat ze hen (een weinig) geld toekende om dit strategisch plan te verwezenlijken. Hoewel dit een overwinning was voor de NGO's, was een behoorlijke tijdsachterstand ten opzichte van de andere groepen niet meer te vermijden. Op het ogenblik van het fiat van de regering, had de SLL nog net de tijd om de NGO's samen te roepen, snel een tekst op te stellen, en de onmiddellijke goedkeuring van de andere gesprekspartners te vragen. Voor een heel aantal van deze NGO's ging dit proces echter veel te vlug; zij oordeelden dat ze te weinig tijd hadden gekregen om hun achterban behoorlijk in te lichten en te raadplegen, waardoor uiteindelijk slechts enkele organisatie het strategisch programma ondertekenden, en het moeilijk is om te spreken van een gezamenlijk plan van alle NGO's.

Dit alles maakt dat de volgende maatschappelijk groepen een nationaal programma voor duurzame ontwikkeling hebben opgesteld:

- de Associatie van de Lokale Autoriteiten;
- de Confederatie van de Finse industrie en werkgevers;
- de Federatie van de Finse handel;
- de Centrale Unie van landbouwers en woudeigenaars;

– de Federatie van Finse Bedrijven.

#### Het ontwikkelen van indicatoren

In paragraaf 2 stond deze activiteit opgesomd als één van de formele bevoegdheden van de FNCSD. Toch bleek uit onze interviews dat hier in de praktijk weinig van de merken valt.

In de herfst van 1997 was het het ministerie van milieu dat een interministeriële werkgroep oprichtte met een dubbel mandaat: enerzijds moest het een voorstel voorbereiden voor Finse indicatoren voor duurzame ontwikkeling, en anderzijds kreeg het de opdracht om de CAD-indicatoren van de Verenigde Naties te testen. Deze twee taken zijn intussen vervuld: de werkgroep stelde een lijst op met 85 Finse indicatoren en testte ook 57 VN-indicatoren.

#### Sensibilisering van het publiek

Informatievoorziening en publieke bewustmaking vormen een essentieel onderdeel van duurzame ontwikkeling. De Finse Nationale Commissie voor duurzame ontwikkeling heeft al seminaries georganiseerd met de volgende onderwerpen als thema: veranderende productie- en consumptiepatronen, klimaatverandering, duurzame bosbouw, handel en milieu, milieueducatie, Habitat II, indicatoren voor duurzame ontwikkeling, sociaal rechtvaardige ontwikkeling, lokale Agenda 21 en UNGASS.

Ook de vier subcomités organiseren regelmatig seminaries en discussiebijeenkomsten.

Hier moeten we nog aan toevoegen dat de meeste groepen die een afvaardiging hebben in de nationale raad, sowieso veel aandacht besteden aan het informeren van hun leden. Werknemers- en werkgeversorganisaties, verenigingen van lokale autoriteiten, milieu- en ontwikkelings-NGO's, consumentenorganisaties, jeugd- en vrouwenorganisaties hebben alle de belangrijke taak van informatieverstrekking. Het feit dat deze groepen nog extra inspanningen voor informatieverstrekking doen via de FNCSD is uiteraard positief, maar niet baanbrekend. Hoewel het de bedoeling is dat ook de niet-leden worden bereikt met de campagnes en de initiatieven, zullen het in de praktijk toch vooral de leden en de achterban zijn die bereikt worden.

#### Het bevorderen van de communicatie tussen de verschillende stakeholders

Dit is een louter positief gevolg van het bestaan van de FNCSD. Alle stakeholders worden verzameld, zowel in de plenaire zittingen als in de subcomités. Hierdoor ontstaan er nieuwe formele en informele contacten tussen groepen die anders niet altijd rond dezelfde tafel zouden terechtkomen. De vertegenwoordigers van de

groepen zullen ook veelal dezelfde personen zijn als deze in de andere overlegorganen over milieu en duurzame ontwikkeling, zodat ze elkaar ook persoonlijk leren kennen, wat de samenwerking kan stimuleren.

### Evaluatie van het nationaal beleid voor duurzame ontwikkeling

In hoofdstuk 1 ontwikkelden we enkele indicatoren om de participatie van nationale raden voor duurzame ontwikkeling te kunnen beoordelen. Eén van deze indicatoren was de mogelijkheid van deze raden om het regeringsbeleid voor duurzame ontwikkeling te evalueren en, indien nodig, de regering te wijzen op eventuele tekortkomingen.

Voor de Finse raad voor duurzame ontwikkeling is deze indicator niet eenvoudig te beoordelen. Bij de opsomming van de formele bevoegdheden zagen we dat de FNCSD het beleid van de regering inderdaad mag beoordelen en bekritisieren, maar ook dat de regering helemaal niet gebonden is door deze kritieken. We kunnen dan ook zeggen dat de Finse raad niet echt goed scoort op deze indicator van beleidsevaluatie.

Toch vinden we, na diepere analyse, dat een paar kanttekeningen op hun plaats zijn. Hoewel de FNCSD niet direct over deze bevoegdheid beschikt, kunnen we indirect toch een paar kanalen vinden via dewelke de raad haar invloed kan uitoefenen op de regering. Een eerste manier is het instrument van de strategische programma's voor duurzame ontwikkeling die de belangrijkste stakeholders elk hebben opgesteld. In deze programma's formuleren de maatschappelijke groepen hoe ze het beleid voor duurzame ontwikkeling zelf zouden organiseren, als ze deze macht zouden hebben. De mate waarin dit overeenstemt met het programma en het beleid van de regering, kunnen we beschouwen als een evaluatie van het gevoerde beleid. Bij de formulering van de doelstellingen van de raad en uit de interviews bleek verder dat deze programma's één van de grootste prioriteiten zijn voor het toekomstig beleid voor duurzame ontwikkeling. Hieruit kunnen we concluderen dat dit mechanisme de stakeholders toch in staat stelt om het beleid te evalueren en erin te participeren.

De tweede manier waarop de raad de regering kan evalueren, is het programma van de regering zelf. Hierin verbinden de ministeries zich tot het nakomen van allerlei inspanningen en doelstellingen. Met deze beloftes op papier kan de raad de regering al iets gemakkelijker op de vingers tikken. We merken hier op dat deze mogelijkheid niet exclusief geldt voor de FNCSD; dankzij het programma zullen vele personen en organisaties aan evaluatie kunnen doen.

Een derde manier die aansluit bij de vorige, is het ontwikkelen van steeds meer indicatoren, waardoor het gemakkelijker wordt om hard te maken dat het beleid iets al of niet goed heeft aangepakt. Hoe concreter deze indicatoren worden, hoe makkelijker de evaluatie wordt.



We kunnen besluiten dat de raad op zich weinig participatie heeft bij het beoordelen van het gevoerde nationale beleid voor duurzame ontwikkeling, maar ook dat er allerlei mechanismen bestaan, die de regering zelf in het leven heeft geroepen, en die de maatschappelijke groepen, al of niet via de FNCSD, toch in staat stellen hun invloed uit te oefenen op het regeringsbeleid.

#### Evaluatie van de raad

De commissie maakt momenteel al haar derde regering mee. Bij elke wissel wordt de discussie herhaald over de noodzaak van het bestaan van de commissie, wat haar taken moeten zijn, en wie voorzitter zou moeten zijn. Bij elke regeringswissel gebeurt dus een grondige evaluatie van de raad. Toch is er geen sprake van een systematische, periodieke evaluatie. Wel moet de raad, via de administratie, bij elke mandaatsvernieuwing doelstellingen opstellen, en ook achteraf rapporteren wat de resultaten zijn.

### 3.5 Het belang van de raad voor de leden zelf

Tot hiertoe hebben we het vooral gehad over het belang van de commissie zoals het in de doelstellingen beschreven staat, en hoe het eigenlijk zou moeten zijn. In dit deel zullen we afstappen van wat geschreven staat, en zullen we ons meer richten op de visie van de leden zelf.

Als middel om in het nationaal beleid voor duurzame ontwikkeling te participeren

Tot hiertoe is duidelijk gebleken dat de raad weinig formele participatie geniet in het Finse beleid voor duurzame ontwikkeling; het is nog steeds de regering en de normale politieke entourage die eerder onafhankelijk het beleid uitstippelen. Dit is ook het beeld dat de leden schetsen. Ze zijn het erover eens dat de commissie in de regering een eerder lage prioriteit geniet. Uiterst positief is wel dat de eerste minister geïnteresseerd is, en dat hij alle vergaderingen bijwoont. Moest dit niet het geval zijn, dan zou de commissie nog weinig aantrekkingskracht hebben voor de leden. Ook het gevolg van de aanwezigheid van de topambtenarij is niet te onderschatten. Alle stakeholders zeggen dat de raad automatisch belangrijk is *omdat* de eerste minister er is. Hij is dan misschien wel niet verplicht om met de mening van de aanwezigen iets te doen, maar hij *hoort* ze dan toch. Hetzelfde geldt voor de minister van milieu, die ook consequent de vergaderingen bijwoont.

De andere ministers zijn helaas minder geïnteresseerd en komen weinig tot niet opdagen op de vergaderingen. Dit zegt genoeg over de prioriteit die de commissie krijgt binnen de departementen die minder direct bij het onderwerp betrokken zijn. Dit gebrek aan interesse vanwege de regering heeft uiteraard een invloed op het belang van de FNCSD voor de belangengroepen.

Als men dit verneemt, dan zou men al snel gaan denken dat de maatschappelijke groepen weinig tot geen participatie genieten in het Finse beleid voor duurzame ontwikkeling. Dit is echter een behoorlijke misvatting. De formulering van bovenstaande stelling bevat veel meer waarheid als we ze lichtjes aanpassen tot: “de maatschappelijk groepen genieten weinig tot geen participatie in het Finse beleid voor duurzame ontwikkeling *via de Finse Nationale Commissie voor Duurzame Ontwikkeling*.” De groepen hebben namelijk nog een aantal andere kanalen via dewelke ze wel invloed kunnen uitoefenen op het beleid.

Het eerste en veruit belangrijkste kanaal bestaat uit de kleine *beleidscomités*, die worden samengeroepen op uitnodiging van de regering ter voorbereiding van een wetswijziging. Deze comités bestaan uit maximum acht personen, die de relevante groepen voor het onderwerp vertegenwoordigen. Ook voor zaken met betrekking tot milieu en duurzame ontwikkeling worden de belangrijkste actoren uitgenodigd; in dit geval zijn het meestal de groepen die ook zetelen in de FNCSO. Alle geïnterviewden zijn het erover eens dat deze comités een zeer grote invloed op het beleid hebben. De regering roept ook telkens de vertegenwoordigers van alle betrokken groepen in het overleg. De groepen die het meest gevraagd worden, zijn de regering zelf, parlementsleden, de Confederatie van Werkgevers, de Confederatie van Werknemers, de Associatie voor Lokale Autoriteiten en ook de NGO's.

Finland heeft een echte *traditie* van participatie vanwege stakeholders in het beleid; het gebeurt alleen niet via de nationale raad voor duurzame ontwikkeling. Dit is waarschijnlijk ook de reden waarom geen van de leden zich ergert aan de lage prioriteit die de raad geniet binnen de regering en aan de lage participatiegraad: ze hebben de raad immers niet echt *nodig* om te kunnen participeren; ze hebben alternatieven die veel beter uitgewerkt zijn, en –het moet gezegd– ook veel informeler. In verschillende interviews werd dit systeem toch vergeleken met een manier van *lobbying*, waarbij elk van de belangengroepen probeert zijn invloed door te drukken, niet alleen in de regeringscomités, maar ook vaak in persoonlijke contacten met parlements- en regeringsleden.

#### Als discussieforum

Alle leden zijn het erover eens dat de FNCSO een belangrijke rol vervult als discussieforum. Zelden worden zoveel stakeholders met tegenstrijdige belangen verzameld om over duurzame ontwikkeling te discussiëren. De contacten die hieruit voortvloeien worden ook als positief ervaren. Bovendien leveren de bijeenkomsten een grote informatie-uitwisseling op. Zo was er bijvoorbeeld een NGO die twijfelde of ze wel zou toetreden, maar enkel al voor de informatie die de NGO in deze commissie zou kunnen krijgen via de andere leden maakte het de moeite waard.

### De efficiëntie van de organisatie van de FNCSD

We weten al dat de FNCSD voornamelijk als discussieforum en als bron voor informatie belangrijk wordt geacht. Hier moeten meteen aan toevoegen dat bij deze functies ook wel één en ander schort.

Alle leden die we interviewden, waren het erover eens dat de raad niet op een efficiënte manier kan werken. De eerste oorzaak hiervoor is het feit dat er zo weinig vergaderingen worden georganiseerd. Als men tweemaal per jaar twee uur vergadert, dan is het niet mogelijk om alle onderwerpen die door iedereen worden aangebracht, grondig te behandelen. Hier komt ook de tweede oorzaak om het hoekje kijken: het veel te grote aantal leden. In een vorige paragraaf werd al vermeld dat comités in Finland traditioneel zijn samengesteld uit maximaal acht personen, om redenen van efficiëntie. Het samenbrengen van zoveel mogelijk stakeholders is een goede zaak, maar waarom hier nu dringend 39 vertegenwoordigers van de overheid moeten aan toegevoegd worden, is voor de meeste leden een raadsel. Een voorstel om dit aantal te reduceren tot 15 valt bij de andere groepen in goede aarde.

De vier subcomités van de FNCSD scoren bij de leden hoger op efficiëntie: ze hebben meer bijeenkomsten (zo'n zes per jaar), en ze zijn ook kleiner (10 à 15 personen). De conclusies van deze subcomités worden rechtstreeks naar de ministeries in kwestie gestuurd. Deze zijn weliswaar niet gebonden door de conclusies, maar algemeen wordt aangenomen dat ze toch hun invloed hebben. Uiteraard is het moeilijk te oordelen wat hun precieze gewicht is, en hoeveel ervan daadwerkelijk in beleid zijn omgezet geworden.

De conclusie van deze subcomités worden ook regelmatig gebruikt op internationale conferenties. Op deze manier zijn ze toch ook een weg van participatie van de verschillende deelnemende groepen.

### 3.6 Duurzame ontwikkeling en Lokale Agenda 21

Finland heeft een traditie van grote autonomie voor het lokale niveau. In de grondwet is opgenomen dat "the administration of municipalities shall be based on self-government of the citizens according to specific Acts of Parliament on this matter".<sup>76</sup> Bovendien heeft Finland een sterke traditie van burgerparticipatie op het lokale niveau. De participatorische benadering wordt beschouwd als de oplossing voor de problemen van de lokale democratie. Zo is de laatste jaren het debat aangezwengeld over de nood aan nieuwe vormen van burgerparticipatie, enkel omdat de opkomst voor de lokale verkiezingen was gedaald van 80% in de jaren '60 en '70 tot 61% in 1996.

---

<sup>76</sup> Niemi-lilahti (1999).

Het is dan ook niet te verwonderen dat Finland, meer dan de andere landen, vrij vlot het concept van Lokale Agenda 21 (LA21) heeft ingevoerd. Het opmerkelijke is dat er geen enkele druk van de centrale overheid is gekomen op de gemeenten om een LA21 op te stellen. Het proces is dus volledig vrijwillig verlopen. In de Local Government Act van 1995 is wel opgenomen dat het de taak is van de gemeenten 'to promote the welfare of their citizens and sustainable development'.<sup>77</sup>

Eind 1999 had de meerderheid van de Finse gemeenten (63% van de 455 gemeenten) het LA21-proces ingezet.<sup>78</sup> Van de overblijvende gemeenten zal ruim de helft het proces in de nabije toekomst opstarten, terwijl slechts 14% van het totale aantal gemeenten verklaart nog geen plannen in die richting te hebben.

Een combinatie van factoren kunnen verklaren hoe het zover is kunnen komen. De eerder vermelde *traditie* die in Finland heerst om de macht voor een niet onaardig deel bij de regio's en gemeenten te leggen, is een eerste factor. Maar daarnaast is er nog een inspanning geweest van allerlei overheden om het concept van LA21 te promoten. De FNCSD organiseerde bijvoorbeeld seminaries over hoe een LA21 in de gemeenten kan worden ingevoerd. De 'Association for Finnish Local Authorities (AFLRA)' deed hetzelfde, en speelde ook over dit thema haar klassieke rol van dienstverlener en raadgever voor elke gemeente die een vraag of een probleem had. Via projecten, één in 1992 en één in 1997, waarbij respectievelijk 14 en 60 gemeenten bij betrokken werden, probeerde de AFLRA de andere gemeenten te overtuigen om het proces van LA21 op te starten.

Een derde factor was het buureffect: in de buurt van een gemeente die een vroege LA21 had ingevoerd, zag men de interesse van ander gemeenten in de omgeving groeien. In Finland kan men dan ook 'clusters' waarnemen van gemeenten die een LA21 hebben, vaak gelokaliseerd in de buurt van grote steden. Als opmerkelijke 'best case' kunnen we de Åland-eilandengroep vermelden, die ter informatie wordt behandeld in annex 1.

In Finland is de AFRLA sinds Rio '92 de actiefste nationale actor geweest bij het vertalen van de notie van duurzame ontwikkeling tot een lokale beleidsstrategie; de FNCSD heeft hier eigenlijk minder aandacht aan besteed. Pas laat, in 1997, werd de 'local section of sustainable development' opgericht binnen de commissie. Sindsdien was het de taak van deze sectie om inspiratie en ideeën te geven aan gemeenten. Daarnaast heeft ze ook de aandacht gevestigd op indicatoren, en hun bruikbaarheid op verschillende niveaus.<sup>79</sup>

---

<sup>77</sup> Niemi-lilahti (1999).

<sup>78</sup> Niemi-lilahti (1999).

<sup>79</sup> Niemi-lilahti (1999).

De vergevorderde Lokale Agenda 21's in de Finse gemeenten zijn een zeer belangrijk gegeven bij de beoordeling van de participatie van de maatschappelijke groepen in het proces van duurzame ontwikkeling in Finland. Tot hiertoe baseerden we onze beoordeling enkel op het nationale niveau: op de FNCSD en op de regeringscomités. Nu wordt het echter duidelijk dat er een niveau bestaat dat, met betrekking tot duurzame ontwikkeling, belangrijker is dan het nationale niveau.

De leden van de FNCSD beamen dit. Hoewel zij allen lid zijn van de confederaties en van de centrale overkoepelende afdelingen van hun respectieve organisaties, onderkennen ze toch het belang van het lokale niveau. Alle stakeholders zeggen ook lokale afdelingen te hebben waar een belangrijk deel van hun acties plaatsvinden. Dit geldt zowel voor de werkgevers, de werknemers, de lokale autoriteiten zelf, en de NGO's.

Aan de hand van deze gegevens en de commentaren uit de interviews kunnen we stellen dat het misschien wel weinig zinvol is -of, waarschijnlijk beter geformuleerd: *onvolledig*- om de participatie van de raad in het nationale beleid als maatstaf voor de participatie van de maatschappelijke groepen in het beleid te nemen. Zelfs als we de andere nationale kanalen van participatie erbij nemen (de regeringscomités, gaan we voorbij aan de realiteit die zegt dat er veel gewicht ligt bij het lokale niveau. Om een beeld te krijgen van de participatie van de groepen is een uitgebreider onderzoek nodig dat zowel het nationale als het lokale niveau behandelt.

Uit de interviews die we afnamen van de nationaal actieve leden van de belangengroepen, kregen we alvast de indruk dat er voor hen veel participatie is weggelegd op het nationale niveau.

### 3.7 Individuele meningen van de leden

In deze paragraaf geven we een overzicht van de overige opmerkingen die de leden nog maakten.

#### Werkgevers

De vertegenwoordigster van de 'Confederation for Finnish Industries', de grootste werkgeversconfederatie van het land, vindt de raad vooral belangrijk als forum voor discussie tussen de verschillende stakeholders. Om te participeren aan het beleid is de raad minder belangrijk: de confederatie heeft andere manieren om dit te doen, met name de regeringscomités en ook het lobbyen.

Ze vindt het ook niet efficiënt om met 50 personen te discussiëren, maar anderzijds vindt ze het geen al te groot bezwaar, gezien het niet de bedoeling is dat er concrete akkoorden resulteren uit de onderhandelingen; bij de twee andere genoemde vormen van overleg is dit wel het geval.

Verder ziet ze nog een signaalfunctie weggelegd voor de FNCSD: de commissie signaleert de belangrijke punten in de maatschappij, ook voor de toekomst. Ze prijst de lange termijnvisie van de raad.

Volgens de vertegenwoordigster is het belangrijk voor de bedrijfswereeld om in te spelen op milieu en duurzame ontwikkeling, enerzijds omdat de Finse bedrijven dan een competitief voordeel kunnen uitbouwen op de andere Europese bedrijven en anderzijds omdat de werkgevers ervoor kiezen om over de milieuzaken te praten zodat ze ook bij het beleid betrokken worden, eerder dan dwars te liggen en zich dan toch te moeten schikken naar wetgeving waarin ze geen participatie hebben gehad en die ze niet verwacht hadden.

De 'Association of Finnish Local and Regional Authorities (AFLRA)'

Dat het lokale niveau belangrijk is in Finland blijkt al uit het feit dat deze vereniging 300 werknemers telt; alle steden en gemeenten zijn lid. Hun belangrijkste taak is het vertegenwoordigen van de belangen van de steden en gemeenten. Daarnaast spelen ze ook de rol van dienstverlener en adviesorgaan voor de lokale autoriteiten. Tenslotte organiseert de vereniging op eigen initiatief informatiecampagnes, zoals bijvoorbeeld over duurzame ontwikkeling.

De vertegenwoordigster van de associatie is eerder kritisch over de commissie; participatie verloop toch niet via deze commissie maar wel via de regeringscomités. Bovendien zijn de acties die de FNCSD voor de lokale autoriteiten onderneemt, niet meer dan de dagelijkse bezigheid van de AFLRA.

Ook de subcomités vindt ze eerder een discussieclubje dan een beleidsoverlegforum. Om ze effectiever te maken, zijn allereerst ruimere financiële middelen noodzakelijk.

De werknemers

Finland wordt gekenmerkt door een hoge en nog steeds stijgende syndicalisatiegraad. Sinds de jaren '60 is deze ratio ononderbroken beginnen stijgen, tot het huidige peil van 80%. De Finse werknemers zijn georganiseerd in drie nationale confederaties, waarvan de 'Finnish Confederation of Salaried Employees (STKK)' de grootste is, met zo'n 650 000 leden.

De vertegenwoordigster van de STKK vertelde ons in grote lijnen hetzelfde als de andere leden. Voor haar heeft de FNCSD vooral belang als forum waar de verschillende leden discussiëren, en minder als instrument om aan het beleid voor duurzame ontwikkeling te participeren.

Wat vooral aan het licht komt, is dat de vakbonden 'weinig tijd en mensen' beschikbaar hebben om actief met duurzame ontwikkeling bezig te zijn. Steeds komt naar voor dat het thema 'niet onbelangrijk' is, maar dat het geen prioriteit is.

Ook het ontbreken van een nationaal programma voor duurzame ontwikkeling van de vakbonden wijt ze aan het gebrek aan middelen.

Het is duidelijk dat de Finse werknemersorganisaties het thema nog niet als een prioriteit zien, in tegenstelling tot andere belangengroepen, zoals de werkgevers. Dit beeld komt bij ons een beetje over als een omgekeerde wereld: we zouden eerder verwacht hebben dat het thema van duurzame ontwikkeling nauwer zou aansluiten bij de belangen van de vakbonden dan bij die van de werkgevers. De vakbonden lieten op ons een conservatieve indruk na.

Dit beeld hebben ook de andere stakeholders over de Finse vakbonden. Alle andere stakeholders waren ervan overtuigd dat de werknemersorganisaties ruim de kans hebben om deel te nemen aan het proces, maar dat ze eenvoudigweg niet geïnteresseerd zijn.

#### De NGO's van milieu

We spraken met een vertegenwoordiger van de grootste overkoepelende NGO van Finland, de Finnish Association for Nature Conservation (SLL), die werd opgericht in 1938. De SLL telt ongeveer 27 000 leden, verdeeld over 207 lokale milieu-NGO's. Daarbovenop zijn nog eens 30 andere organisaties geassocieerd lid. De taken van de SLL zijn de volgende: ten eerste het aanwakken van het publieke bewustzijn en het geven van milieu-educatie; in dit verband geeft de organisatie ook een nieuwsbrief uit, die wordt bezorgd aan de maar liefst 60 000 geabonneerden. Ten tweede organiseert ze nationale en lokale campagnes over uiteenlopende thema's, zoals bijvoorbeeld duurzame ontwikkeling, en tenslotte fungeert ze ook als lobby-groep die probeert de milieuzorg en het natuurbehoud aan het politieke beslissingsproces toe te voegen.

De vertegenwoordigster van de raad vindt dat de raad in de beginperiode wel iets te betekenen had, maar dat gaandeweg de interesse van de leden en daarmee samenhangend het gewicht en het belang van de raad is afgenomen. Volgens haar is het relatief lage belang van de raad ook te wijten aan de inefficiënte organisatie (te veel leden die te weinig samenkomen), en aan het gebrek aan beslissingnemende bevoegdheden.

Voor de SLL is de raad wel interessant als discussieforum, maar om aan het beleid te participeren vindt ook deze organisatie de bestaande regeringscomités en lobbying belangrijker. Het feit dat de SLL wordt uitgenodigd om deel te nemen in de regeringscomités is tamelijk opmerkelijk. Het blijkt inderdaad dat in Finland, in zijn traditie van comités, ook de belangrijkste NGO's uitnodigt om te participeren aan het beleid met betrekking tot de voor hen relevante domeinen, naast de klassiekere onderhandelingspartners van de werknemers- en werkgeverszijde. Hierbij moeten wel opmerken dat de NGO's toch op één gebied nog steeds achtergesteld zijn het participeren aan het nationale beleid, namelijk op het financiële vlak.

Regelmatig moet de SLL een uitnodiging van de regering om een vertegenwoordiger af te vaardigen naar een comité ter voorbereiding van een wet, aan zich laten voorbijgaan omdat ze geen geld hebben om iemand te sturen. Volgens de persoon van de SLL is dit een probleem waar bijvoorbeeld de confederatie van de werkgeversorganisaties geen last van heeft.

De vertegenwoordigster van de SLL maakte een gelijkaardige opmerking over de raad als de persoon van de AFLRA, namelijk dat de rol van de FNCSD als promotor van duurzame ontwikkeling niet overroepen moet worden, omdat heel wat andere organisaties hier dagelijks mee bezig zijn. Dit geldt ook voor de SLL, die eraan toevoegt dat zij werken op een relevanter niveau, namelijk dat van de kleine lokale organisaties ('grassroots-niveau').

De SLL is zich, als organisatie die vooral op het lokale niveau actief is, terdege bewust van het belang van LA21 in de discussie over duurzame ontwikkeling. De vertegenwoordigster is ervan overtuigd dat het lokale niveau veel belangrijker is dan het nationale. Daarom relativeert ze ook het belang van de nationale raad: "Hij heeft weinig invloed op het beleid, maar dat is niet erg, want het is toch niet daar dat de acties moeten gebeuren, maar wel lokaal".

#### De NGO's van ontwikkeling

We spraken ook met iemand van KEPA, het 'Service Centre for Development Cooperation'. KEPA werd gesticht in 1985 en is de overkoepelende organisatie van 190 Finse NGO's die actief zijn in het domein van ontwikkeling en globale problemen.

De situatie van KEPA is niet volledig te vergelijken met zijn collega-organisatie SLL. KEPA is kleiner van opzet, bestaat minder lang, en is blijkbaar ook veel minder ingeburgerd in het proces van de nationale beleidsvorming. In de FNCSD hebben ze wel een vertegenwoordiger, maar voor de regeringscomités worden ze zelden of nooit uitgenodigd en ook als lobbyorganisatie kennen ze weinig succes.

Deze situatie heeft een belangrijk effect op het oordeel over de FNCSD. De eerste opmerking van de vertegenwoordiger is dan ook dat hij blij is dat deze raad *bestaat*, en dat zij uitgenodigd werden als lid. Hij weet ook wel dat de beleidsinvloed van de commissie beperkt is, maar in de situatie van KEPA is het feit dat de eerste minister aanwezig is en luistert naar de mening van de ontwikkelings-NGO's al een overwinning op zich.

Uit deze mening blijkt duidelijk dat er een belangrijk verband is tussen de machtspositie van een groep en haar oordeel over de FNCSD. De groepen die via verschillende kanalen actief kunnen participeren in het beleid zijn minder geïnteresseerd en ook kritischer dan de groepen die niet in deze traditionele structuren zitten. Dit is te begrijpen: alle groepen trachten hun invloed op het beleid te



versterken; voor een aantal groepen is dit via de FNCSD nu eenmaal niet mogelijk, voor andere wel.

### 3.8 Conclusie

De Finse Nationale Commissie voor Duurzame Ontwikkeling is vooral een discussieforum waarbij de belangrijkste stakeholders uit de maatschappij worden verzameld om te discussiëren over duurzame ontwikkeling. De sterke punten van de raad zijn precies dit brede multistakeholderschap (met hiermee samenhangend een zeer hoge inputparticipatie) en het feit dat de eerste minister voorzitter is en de vergaderingen ook bijwoont.

De outputparticipatie van de raad is een stuk lager. De FNCSD kan weinig directe invloed uitoefenen op het nationale beleid voor duurzame ontwikkeling. Indirect beschikt de raad wel over een aantal interessante instrumenten, zoals de strategische programma's voor duurzame ontwikkeling waar de stakeholders hun inkleuring van duurzame ontwikkeling in Finland konden uiteenzetten.

De belangrijkste conclusie van dit hoofdstuk is misschien wel dat de raad weinig echte participatie geniet, maar dat dit daarom niet betekent dat de stakeholders niet kunnen participeren. Niet alleen beschikken de maatschappelijke groepen over andere kanalen om deel te nemen in het nationale beleid (voornamelijk de regeringscomités), maar bovendien bestaan er zeer veel mogelijkheden om te participeren op het lokale niveau, het niveau waarop in Finland, zo lijkt het, het meeste wordt gepraat over duurzame ontwikkeling, en waar ook de meeste concrete acties hiertoe worden uitgevoerd.

Om een exact beeld te krijgen van de totale participatie van de groepen is een uitgebreider onderzoek van het lokale niveau vereist. Met de informatie die we zelf vergaarden, kunnen we besluiten dat de maatschappelijke groepen beschikken over een interessante waaier van instrumenten om hun bijdrage te leveren aan het proces van duurzame ontwikkeling in Finland, en dat –alle niveaus in acht genomen– de Finse stakeholders een aanzienlijke graad van participatie genieten.



## ***HOOFDSTUK 10***

### ***DUURZAME ONTWIKKELING EN***

### ***ACTIEGERICHTE PARTICIPATIE: EEN ROL VOOR***

### ***ECOTEAMS, BOUWTEAMS EN VOEDSELTEAMS?***

#### **1. De participatorische dimensie van duurzame ontwikkeling**

In Agenda 21 wordt zeer veel aandacht besteed aan het noodzakelijke democratisch en participatorisch karakter van duurzaam ontwikkelingsbeleid. Ook binnen de Belgische beleidscontext is er veelvuldig sprake van de uitbouw van het maatschappelijk draagvlak voor het beleid via onder ander betere en ruimere participatie van sociale groepen (zie Federale Wet Duurzame Ontwikkeling, MINA beleidsplan). Op allerlei beleidsniveaus worden initiatieven genomen om jongeren, vrouwen, consumenten, werknemers, werkgevers, wetenschappers en anderen te betrekken bij wat een opbouwende en ondersteunende dialoog over een duurzamer maatschappijmodel zou moeten zijn. We denken aan lokale milieuraaden, lokale Agenda 21 projecten, de Federale Raad Duurzame Ontwikkeling, het Vlaams Overleg Duurzame Ontwikkeling etc.

Duurzame ontwikkeling vereist in eerste instantie een proces van maatschappelijke reflectie en actie en dit zowel op het lokale als op het nationale en het internationale vlak. De analyse en de ondersteuning van initiatieven die een maatschappelijke dialoog over de zeer complexe realiteit achter duurzame ontwikkeling stimuleren is een centraal thema. Daarbij staan een aantal vragen centraal: Welke vormen van participatie zijn wenselijk of noodzakelijk? Wat zijn de meest adequate niveaus om de maatschappelijke actie rond duurzame ontwikkeling te stimuleren? Welk effect hebben de huidige initiatieven op het beleid?

Deze vragen zijn bij uitstek ook van toepassing op Lokale Agenda 21 initiatieven. Immers de bedoeling is om op een lager beleidsniveau en met grotere betrokkenheid van de lokale bevolking een soort 'project'-werking op poten te zetten. Eco-teams, bouwteams en voedselteams lijken op het eerste zich uitermate geschikt om daarbij een rol te spelen.

## 2. ‘Maatschappelijk draagvlak’ als conceptueel kader.

De noodzaak voor een maatschappelijk draagvlak wordt algemeen verklaard aan de hand van twee redeneringen:

- indien een beleid succesrijk wil zijn moet er vanuit de maatschappij en zekere steun zijn voor de inhoudelijke aspecten van dat beleid. De keuze moet mee gedragen worden door de maatschappij en dit zowel in houdingen als in effectieve gedragswijzigingen;
- een tweede reden voor het belang van een maatschappelijk draagvlak is dat ook de vorm die het beleid aanneemt en de manier waarop het tot stand komt van belang zijn. Het is duidelijk dat een open, democratische besluitvorming die gebaseerd is op rationele argumenten en een aantal duidelijke doelstellingen meer kans heeft om door de bevolking aanvaard te worden en meer nog effectief gesteund te worden als een gesloten, autocratische besluitvorming waarbij allerlei opties in onduidelijke omstandigheden worden uitgesloten of geprivilegieerd.

In de praktijk kan men niet spreken over ‘het’ maatschappelijk draagvlak. Een draagvlak is er voor een bepaalde maatschappelijke actie en vanuit een bepaalde groep van actoren. We onderscheiden algemeen drie belangrijke niveaus waarop zich een maatschappelijk draagvlak kan bevinden:

- het meest dominante niveau in de Belgische traditie van beleidsvorming is ongetwijfeld het draagvlak dat ontstaat en gevoed wordt vanuit het zogenaamde maatschappelijk middenveld. Lokale milieuraden en ruimtelijke ontwikkelingsraden voldoen (alvast vormelijk) in deze behoefte;
- draagvlak binnen het beleid: het is duidelijk dat bepaalde beleidsopties die worden genomen moeten worden uitgevoerd door ambtenaren en anderen die op lagere beleidsniveaus dagelijks betrokken zijn bij de praktische beleidsvoering. Indien hier niet een minimum aan ondersteuning is voor bepaalde beleidsopties lijkt het bijzonder moeilijk om beleid te voeren;
- draagvlak bij de bevolking: op individueel niveau en in geaggregeerde vorm dus op het niveau van de publieke opinie.

Op het tweede en derde niveau is er in principe een mogelijkheid dat de samenwerking kan bijdragen tot de ondersteuning van het maatschappelijk draagvlak.

Ieder maatschappelijk draagvlak moet minstens gebaseerd zijn op een aantal *basisvereisten*:

1. Er moet bij de betrokken actoren, of het nu groeperingen uit het middenveld zijn, individuele burgers of beleidsverantwoordelijken en ambtenaren, een *zekere basiskennis* aanwezig zijn over de betrokken problematiek. Dit lijkt een evidentie, maar specifiek voor de problematiek van duurzame ontwikkeling is het dat niet! Specifiek voor consumptie lijkt dit problematisch te zijn.
2. Bovendien moet er een gevoel van *betrokkenheid* zijn. Dit geldt in grote mate voor de publieke opinie en voor het niveau van de beleidsuitvoerders.

3. Zeer belangrijk is het *vertrouwen* in het gevoerde beleid en de beleidsvoerders. Uit recent onderzoek blijkt er bijzonder weinig vertrouwen te zijn in de overheid.
4. Tenslotte moet er ook een omschakeling van veranderende houdingen naar *veranderend gedrag* gerealiseerd worden

### **3. De rol van ecoteams, bouwteams en voedselteams voor lokale participatie aan duurzame ontwikkeling**

Het is duidelijk dat ecoteams, bouwteams en voedselteams een rol kunnen spelen in duurzame ontwikkeling op lokaal niveau. We bekijken de verschillende aspecten van deze bijdrage vanuit de burger en vanuit de gemeente.

#### **3.1 De 'team-werking' bekeken vanuit de basisvereisten voor een maatschappelijk draagvlak**

1. Basiskennis: het is duidelijk dat de teamwerking een belangrijke functie kan vervullen bij de verspreiding van de kennis over bepaalde aspecten van duurzame ontwikkeling. Dit geldt in eerste instantie voor de meer kwalitatieve elementen (diepgaandere kennis over bepaalde aspecten van consumptie), maar mits de nodige inspanningen kan de teamwerking ook bijdragen tot kwantitatieve verspreiding van kennis over het thema. Dit kan van nut zijn voor de gemeente omdat er in feite op 'externe' experts beroep kan gedaan worden om een deel van de gemeentelijke milieu en LA21 politiek te ondersteunen.
2. Betrokkenheid: twee kernelementen van betrokkenheid bij LA21 projecten zijn aanwezig in de teamwerking. Ten eerste gaat het om aanpassingen van het consumptiegedrag. Dit creëert een betrokkenheid omdat het een dagelijkse aangelegenheid is waarover voortdurend beslissingen moeten genomen worden. Bovendien gaat het om een aantal basisbehoeften zoals woning en voeding (in mindere mate ruimere ecoconsumptie). Dit zijn inherent thema's die de mensen 'raken'. Gegeven de huidige sfeer m.b.t. voedselproductie lijken er mogelijkheden te zijn om de werking verder uit te bouwen en te ondersteunen. Naar inspraak (een tweede belangrijk element van betrokkenheid) zijn ook hier mogelijkheden. Binnen het kader van ruimere LA21 projecten kan de aanwezigheid van teamwerking binnen de gemeente gehanteerd worden in een soort voorbeeldfunctie die bij de uittekening van activiteiten en bewustmakingscampagnes kan gebruikt worden.
3. De teamwerking kan ook bijdragen tot een groter vertrouwen in het beleid van de gemeente. Door openlijk deze werking te steunen en elementen ervan te integreren in LA21 plannen kan de gemeente een duidelijk signaal geven naar de ruimere bevolking wat betreft accenten in het lokale A21 beleid.

4. Het is evident dat de teamwerking een grote stap is voor de omzetting van attitudes in effectieve gedragswijzigingen. Dit op zich is reeds een enorme bijdrage tot effectieve participatie op het niveau van de burger. Het is immers evident dat op dit punt enorme verschillen bestaan tussen wat consumenten beweren te willen veranderen in hun gedrag en wat ze effectief doen. Ook voor de gemeente is dit een uitdaging. Een LA21 plan dient effectieve gedragswijzigingen tot gevolg te hebben. De knowhow (kennis, organisatie, resultaatgerichtheid en motivatie) van de teamwerking kunnen hier een bijdrage leveren.

### 3.2 Moeilijkheden en obstakels

De teamwerking impliceert evenwel ook een aantal 'kosten' voor de gemeente. Het lijkt (op dit moment, gegeven het huidig sociaal-economisch klimaat) redelijk utopisch om grote groepen van de lokale bevolking te engageren voor een dergelijke werking. De werking is immers redelijk tijdsintensief, vergt een groot mentaal engagement en berust op samenwerking van burgers die niet noodzakelijk veel gemeen hebben buiten de teamwerking. Om voor dit soort 'project' actief te ronselen is geen gemakkelijke opgave.

Een tweede belangrijk nadeel is dat de middelen voor de gemeente beperkt zijn en niet toelaten om iemand vrij te stellen voor dit soort werking. Het wordt met andere woorden een zoveelste nieuwe taak en belasting voor de (gewoonlijk) milieuambtenaar.

Een ander probleem is dat de kleine schaal waarop de teams werken niet toelaat om als het ware 'uit te pakken' met resultaten. De gemeente kan tijd investeren in de werking zonder dat daar veel tastbare resultaten uit voortkomen. Dit is voor de meeste gemeentebesturen geen aantrekkelijke optie.

We vermoeden ook dat er een relatief broos draagvlak is voor duurzame ontwikkeling en specifiek voor de teamwerking op het bestuurlijk niveau. De ondersteuning van een effectieve en voor de bevolking enthousiasmerende LA21 werking vergt een ernstig en volgehouden engagement waarbij soms moeilijke en minder evidente keuzes moeten gemaakt worden. Het is zeer de vraag of gemeentebesturen en gemeentelijk diensten daar klaar voor zijn.

## 4. Conclusie

Teamwerking kan een bijdrage leveren tot LA21 initiatieven mits ze worden ingebed in een ernstig en volgehouden engagement van de gemeente. Hun belangrijkste functie ligt wellicht in het voorbeeld dat ze stellen en in een zeer specifieke knowhow over consumptie, wat tenslotte een dagelijkse aangelegenheid is voor de grote meerderheid van de inwoners.

Verwachten dat de teamwerking een LA21 kan trekken en er de kern van kan uitmaken lijkt me niet erg realistisch gezien de beperkt omvang van dergelijke werkingen.





## ***HOOFDSTUK 11***

### ***CONCLUSIE***

De theoretische benadering van duurzame ontwikkeling die we in dit rapport beschreven hebben brengt enkele belangrijke vaststellingen aan het licht, die voor verder onderzoek in dit domein van belang zijn.

We hebben getracht om enige duidelijkheid te scheppen in de betekenis en interpretatie van het begrip duurzame ontwikkeling. Dit is noodzakelijk omdat het begrip een veelheid van fundamenteel verschillende invullingen heeft gekregen in de literatuur. Aan de hand van een getrappt analyseschema onderscheiden we deze visies door ze te situeren op een aantal conceptuele assen: Het meest fundamentele onderscheid situeert zich op het ontologisch niveau en vertegenwoordigt tegengestelde opvattingen over de relatie tussen de mens en zijn natuurlijk milieu. Een volgend niveau verwijst naar de verschillende dimensies en rationaliteiten die we in het begrip duurzame ontwikkeling kunnen terug vinden nl. de economische, politieke, ethische en wetenschappelijke. Een trapje lager bevindt zich de causaliteitsdimensie: verschillende opvattingen over de oorzaken van de huidige niet duurzame samenlevingsvorm. Uiteindelijk onderscheiden we verschillende opvattingen over de gewenste beleidsrespons. Aan de hand van dit schema is het mogelijk om op gestructureerde wijze de veelheid van opvattingen te interpreteren.

In een volgende fase van ons theoretisch betoog zijn we dieper ingegaan op het verschil tussen institutionalisten en structuralisten. De fundamentele vraag die we gesteld hebben is of een duurzame samenlevingsvorm wel mogelijk is binnen de huidige structuren. Volgens institutionalisten is dit wel degelijk het geval. Zij wensen enkel in te grijpen in bepaalde dynamieken en bepaalde gedragsvormen te amenderen. Structuralisten contesteren deze stelling ten gronde. Zij vinden in de huidige diepere maatschappelijke structuren, die gebaseerd zijn op een kapitalistische economie en een politiek systeem dat door de staat gedomineerd is, de fundamentele oorzaak voor de huidige problemen. Een verandering van dit systeem is absoluut noodzakelijk om tot oplossingen te komen. We hebben vastgesteld dat beide strekkingen problemen hebben om ons te overtuigen van hun oplossingen. Institutionalisten kunnen na twintig jaar mondiaal milieubeleid bitter weinig over-

tuigende resultaten voorleggen; structuralisten hebben doorgaans geen actie-programma om tot structurele veranderingen te komen.

De volgende stap was het uiteenrafelen van de betekenis en institutionele context van duurzame ontwikkeling in België. We stellen vast dat er groeiend belang wordt gehecht aan dit thema en dat het althans in principe centraal in het overheidsbeleid staat. De institutionele context voor duurzame ontwikkeling is redelijk complex omwille van de typische bevoegdheidsverdeling tussen verschillende beleidsniveaus en de zeer ruime beleidsinhoud van duurzame ontwikkeling. Aan de hand van het overzicht dat we geschetst hebben zullen we in de volgende fase de werking van dit geheel analyseren.

In het volgende deel hebben we een aantal theoretische denkkaders beschreven en beoordeeld die voor deze analyse nuttig kunnen zijn. We stellen vast dat duurzame ontwikkeling als beleidsdomein niet te beschrijven is aan de hand van het klassieke corporatistisch model. We hebben voorgesteld om een cocktail van beleidsnetwerken- en machtsanalyse aan het corporatistisch model toe te voegen.

We hebben eveneens de huidige generatie indicatoren voor duurzame ontwikkeling op hun inhoudelijke sterkte en bruikbaarheid getoetst. We zijn tot de conclusie gekomen dat het aan beide zijden schort. De institutionele indicatoren die gebruikt worden voldoen niet voor een ernstige beleidsvoering. In een volgende onderzoeksfase zullen we aan de hand van de criteria die we geformuleerd hebben alternatieve indicatoren ontwerpen.

In de laatste hoofdstukken hebben we de praktijk van participatorische benaderingen grondiger bekeken. We komen daarbij tot de conclusie dat de kloof tussen discours en praxis nog erg diep is en vraagt om concrete overbruggingen.

---

## SELECTIEVE BIBLIOGRAFIE

### 1. Concepten

- Barbier E.B. & Markandya A. (1990), 'The Conditions for Achieving Environmentally Sustainable Development', *European Economic Review*, vol. 34, no. 2-3, p. 659-669.
- Barbier E. (1989), 'The Contribution of Environmental and Resource Economics to an Economics of Sustainable Development', *Development and Change*, vol. 20, no. 3, p. 429.
- Bartelmus P. (1986), *Environment and Development*, Unwin Hyman, Cambridge, MA.
- Baumol W.J. & Oates W.E. (1988), *The Theory of Environmental Policy*, Cambridge University Press, Cambridge, England.
- Collard D. e.a. (1988), *Economics, Growth and Sustainable Environments*, Macmillan, London.
- Common M. & Perrings C., 'Toward an Ecological Economics of Sustainability', *Ecological Economics*, vol. 6, no. 1, p. 7-34.
- Common M. (1995), *Sustainability and Policy: Limits to Economics*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Costanza R. (1991), *Ecological Economics: The Science and Management of Sustainability*, Columbia University Press, New York.
- Daly H.E. & Cobb J.J. Jr. (1989), *For the Common Good: Redirecting the Economy Toward Community, the Environment, and a Sustainable Future*, Beacon Press, Boston, MA.
- Daly H.E. & Townsend K.E. (ed.) (1992), *Valuing the Earth: Economics, Ecology, Ethics*, MIT Press, Cambridge, MA.
- Goldin I. & Winters L.A. (ed.) (1995), *The Economics of Sustainable Development*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Holmberg J. (ed.) (1992), *Making Development Sustainable: Redefining Institutions, Policy and Economics*, Island Press, Washington DC.
- MacNeill J. e.a. (1991), *Beyond Interdependence: The Meeting of the World's Economy and the Earth's Ecology*, Oxford University Press, New York.

- MacNeill J. (1990), 'Strategies for Sustainable Development,' *Scientific American*, vol. 261, no. 3, p. 154-165.
- Nijkamp P. & Soeteman F. (1988), 'Ecologically Sustainable Development: Key Issues for Strategic Environmental Management', *International Journal of Social Economics*, vol. 15, no. 3-4, p. 88-102.
- Panayotou T. (1993), *Green Markets: The Economics of Sustainable Development*, ICS Press, San Francisco.
- Pearce D.W. & Warford J.J. (1993), *World Without End: Economics, Environment, and Sustainable Development*, Oxford University Press for the World Bank, Washington DC.
- Piel G. (1992), *Only One World: Our Own to Make and to Keep*, W.H. Freeman and Company, New York.
- Redclift M. (1987), *Sustainable Development: Exploring the Contradictions*, Methuen, London, UK.
- Stokke O. (ed.) (1991), *Sustainable Development*, Frank Cass/EADI, London, UK.
- Young M.D. (1992), *Sustainable Investment and Resource Use: Equity, Environmental Integrity and Economic Efficiency*, UNESCO and The Parthenon Publishing Group, Paris,.

## 2. Indicatoren

- Adger N. (1992), *Sustainability: concept and measurement*, Centre for Social and Economic Research on the Global Environment.
- Adriaanse A. (1993), *Environmental policy performance indicators: a study on the development of indicators for environmental policy in The Netherlands*, Netherlands Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment, The Hague, 175 p.
- Alberti M. & Parker J.D. (1991), 'Indices of environmental quality: the search for credible measures', *Environmental Impact Assessment Review* 11 (June), p. 95-101.
- Alfsen K.H. & Viggo Saebo H. (1993), 'Environmental quality indicators: background, principles and examples from Norway', *Environmental and Resource Economics* 3, p. 415-435.
- Anderson V. (1991), *Alternative economic indicators*, Routledge, London, 106 p.
- Bakkes J.A. e.a. (1994), *An overview of environmental indicators: state of the art and perspectives. Environment assessment technical reports*, United Nations Environment Programme, New York, 72 p.
- Canada (1991), *Environment Canada State of the Environment Reporting Indicators Task Force. A report on Canada's progress towards a national set of environmental indicators*, State of the Environment report no. 91-1, Supply & Services, Ottawa, 98 p.
- Canadian Environmental Advisory Council (1991), *Indicators of ecologically sustainable development*, Supply and Services Canada, Ottawa.

- Ekins P. (1990), 'An indicator framework for economic progress', *Development* 3/4, p. 92-98.
- Friends of the Earth Netherlands (jaarlijkse), *Towards a sustainable society: action plan summary*, Amsterdam.
- Frumkin N. (1994), *Guide to economic indicators*, 2nd ed. M.E. Sharpe, Armonk, New York, 316 p.
- Gosselin P. e.a. (1993), 'Indicators for a sustainable society', *Canadian Journal of Public Health* 84 (May-June), p. 197-200.
- Henderson H. (1990), 'Beyond economics: new indicators for culturally specific, sustainable development', *Development* 3/4, p. 60-68.
- Krotscheck C. & Narodoslowsky M. (1994), 'The sustainable process index: a new dimension in ecological evaluation', *Ecological Engineering* (June), 22 p.
- Kuik O. & Verbruggen H. (eds.) (1991), *In search of indicators of sustainable development*, Kluwer Academic Publishers, Boston, 126 p.
- New Economics Foundation and Touche Ross (1995), *The sustainability indicators research project: local Agenda 21: final report*, London.
- Pinter L. (1994), *Measuring sustainability: bibliography and indicator matrices*, International Institute for Sustainable Development, Winnipeg, 76 p.
- Slocombe D.S. & Van Bers C. (1992), 'Ecological design criteria for a sustainable Canadian society', *The Environmentalist* 12, p. 243-254.
- Victor P.A. (1991), 'Indicators of sustainable development: some lessons from capital theory', *Ecological Economics* 4 (December), p. 191-213.

### 3. Sociale groepen en duurzaam ontwikkelingsbeleid

- Boehmer-Christiansen S. & Skea J. (1991), *Acid Politics*, Belhaven Press, London, 296 p.
- Caldwell L., Hayes L. & MacWhirter I. (1976), *Citizens and the Environment: Case Studies in Popular Action*, Indiana University Press, Bloomington, 449 p.
- Clarke J.N. & McCool D. (1985), *Staking out the Terrain: Power Differentials among Natural Resource Management Agencies*, State University of New York Press, Albany, 189 p.
- Desmet J. (1994), *Moeder Natuur Naakt: Over de Schone Schijn van onze Natuur en Dierenliefde*, Kritak, Leuven, 272 p.
- DeWitt J. (1994), *Civic Environmentalism: Alternatives to Regulation in States and Communities*, Congressional Quarterly Press, Washington DC, 341 p.
- Dominick R. (1992), *The Environmental Movement in Germany*, Indiana University Press, Bloomington, 290 p.
- Frankland G. & Schoonmaker D. (1992), *Between Protest and Power: The Green Party in Germany*, Westview Press, Boulder, 257 p.
- Leroy P. (1985), *Milieubeweging en Milieubeleid. Monografieën Milieubeleid Nu*, De Nederlandsche Boekhandel, Antwerpen, 248 p.

- Lester J.P. (ed.) (1989), *Environmental Politics and Policy: Theories and Evidence*, Duke University Press, Durham, 405 p.
- Lowe P. & Goyder J. (1983), *Environmental Groups in Politics*, George Allan and Unwin, London, 208 p.
- McFarland A. (1993), *Cooperative Pluralism*, University Press of Kansas, Kansas, 219 p.
- Reich M. (1991), *Toxic Politics: Responding to Chemical Disasters*, Cornell University Press, Ithaca, 316 p.
- Richardson D. & Rootes C. (1995), *The Green Challenge*, Routledge, London, 268 p.
- Rosenbaum W. (1991), *Environmental Politics and Policy*, Congressional Quarterly Press, Washington DC, 336 p.
- Switser J.V. (1994), *Environmental Politics: Domestic and Global Dimensions*, St. Martin's Press, New York, 379 p.
- Utton A.EE. & Henning D. (1973), *Environmental Policy: Concepts and International Implications*, Praeger Publishers, New York, 266 p.
- Vogel D. (1986), *National Styles of Regulation: Environmental Policy in Great Britain and the United States*, Cornell University Press, Ithaca, 325 p.
- Vogels M. & Geysels J. (1993), *Politieke Herbebossing: Notities voor de 21ste Eeuw*, Hadewijch, Antwerpen, 133 p.
- Willems R. (ed.) (1994), *Milieujaarboek 1993*, VUB Press, Brussel, 311 p.
- X (1994), *Leren om te Keren. Milieu en Natuurrapport Vlaanderen*, Garant, Leuven, 823 p.

#### 4. Nationale raden voor duurzame ontwikkeling en participatie

- Association of Finnish Local Authorities (1996), *Learning New Skills. Finnish Municipalities towards Sustainability*, Helsinki.
- Association of Finnish Local Authorities (1999), *Sustainable Land Use in Finland is Based on Strong Municipal Authority and Influence*, Helsinki.
- Bursens P., Beyers J. & Kerremans B. (1998), 'The Environment Policy Review Group and the General Consultative Forum', in Van Schendelen M.P.C.M., ed., *EU Committees as Influential Policymakers*. Aldershot, Ashgate, p. 25-46.
- Earth Council (1999a), *NCSD Report 1999-2000. A Progress Report on National Councils for Sustainable Development and Similar Entities*, San José.
- Earth Council (1999b), *Programme Report 1996-1998*, San José.
- Earth Council (1999c), *A Vision and Practical Measures for National Councils as Effective Mechanism for Sustainable Development*, San José.
- Earth Council (1998), 'A Handbook for National Councils for Sustainable Development', <http://www.ncsdnetwork.org/global/sdresources/handbook/english>.
- Eckerberg K. (1999), 'Sweden: Combining Municipal and National Efforts for Quick Progress', in Lafferty W.M., *Implementing LA21 in Europe. New Initiatives for Sustainable Communities*, Oslo, p. 13-26.

- Federaal Planbureau (1999), 'De rol van grote maatschappelijke groepen', *Federaal Rapport Duurzame Ontwikkeling. Op weg naar duurzame ontwikkeling?*, Brussel, p. 391- 419.
- Federation of Swedish Industries (1998), *Industry's Contribution to Sustainable Development*, informatiebrochure.
- Finnish Association for Nature Conservation (1999), 'The Finnish Association for Nature Conservation' (SLL), <http://www.sll.fi/yleista/whoweare.htm>.
- Finnish Consumers' Association (1999), *The Finnish Consumers's association*.
- Finnish Ministry of the Environment (1997), *Finnish Strategies. Programmes for Sustainable Development*, Helsinki.
- Finnish Ministry of the Environment (1998), *Finnish Government Programme for Sustainable Development*, Helsinki.
- Finnish Ministry of the Environment (1999), *Finland's Natural Resources and the Environment 1999*, Helsinki.
- KEPA, (1999), 'Service Center for Development Cooperation', <http://www.kepa.fi>.
- Lester J. P. (ed.) (1989), *Environmental politics and policy. Theories and evidence*, Durham en London.
- Ncsdnetwork (1999), 'Finland. The NCS D Sustainable Development Report', <http://ncsdnetwork.org/global/reports/ncsd1999/finland.htm>.
- Niemi-lilahti A. (1999), 'Interaction between Government and Citizens: Implementing LA21 in Finland', paper voorgesteld op de 'SUSCOM Dialogue Conference. Sustainability through Subsidiarity: Implementing Local Agenda 21 in Europe', Barcelona, 18-21 november 1999.
- O'Riordan T. & Voisey H. (ed.) (1998), *The Transition to sustainability. The Politics of Agenda 21 in Europe*, London.
- Roberts R. (1998), 'Improving Decisions. Public Involvement in Environmental Impact Assessment: Moving to a Newthink', <http://www.praxis.ca>.
- Roberts R. & Marshall N. (1996), 'Stakeholder Consultation: Only One Component of Public Involvement', <http://www.praxis.ca>.
- Swedish Association of Local Authorities (1997), *Local Agenda 21 in Sweden*, informatiebrochure.
- Swedish Association of Local Authorities (1995), *Support and Development of Local Authorities*, informatiebrochure.
- Swedish Association of Local Authorities (1996), 'Introducing Agenda 21 in Swedish Municipalities', *Mini Report on the Environment and Natural Resources in Physical Planning*.
- Swedish Ministry of the Environment (1997), *Agenda 21 in Sweden, National Report. From Environmental Protection to Sustainable Development*, Stockholm.
- Swedish Ministry of the Environment (1997), *Towards an ecologically sustainable society, Mededeling van de regering aan het parlement*, Stockholm.
- Swedish National Committee for Agenda 21 (1997), 'Report from the Swedish National Committee for Agenda 21', [http://www.agenda21forum.org/rappporter/slutbetankande\\_eng/index.htm](http://www.agenda21forum.org/rappporter/slutbetankande_eng/index.htm).

- Swedish Ministry of the Environment (1998), *An Agenda 21 for the Baltic Sea Region – Baltic 21*, Stockholm.
- Swedish Society for Nature Conservation (1998), 'Local Agenda 21. The Local Agenda 21 Process and the EU – Possibilities and Obstacles', *Naturskyddsföreningen, report n° 94/15/98*.
- United Nations (1992), 'Agenda 21', <http://www.un.org/esa/sustdev/agenda21text.htm>
- Van der Zwiep K. (1994), 'Public Participation as an Instrument for Environmental Protection', <http://www.rec.org/REC/Publications/PPManual/cover.html>
- Växjö K. (1999), *Fossil Fuel Free Växjö*, informatiebrochure.
- Warburton D. (ed.) (1998), *Community & Sustainable Development*, London.
- World Resources Institute (1999), *Rio Plus Eight: An Assessment of National Councils For Sustainable Development*.
- World Commission on Environment and Development (1991), *Our Common Future*, Oxford University Press, Oxford, 13th Edition.