

**“Methodologie en haalbaarheid van Duurzame-
Ontwikkelingseffectbeoordeling (DOEB).
Case: Federale besluitvormingsprocessen”**

SAMENVATTING VAN HET EINDRAPPORT

Mei 2006

Erik Paredis, An Heyerick, Ruddy Doom (CDO, UGent)
Tom Bauler, Edwin Zaccai, Marco Waktare, Alessandro Bonifazi (IGEAT, ULB)
Paul-Marie Boulanger, Benoît Lussis (IDD)
Frédéric Varone (AURAP, UCL)
Luc Lavrysen, Pieter Thomaes (Centrum voor Milieurecht, UGent)
Nathalie Risse (SMG-ULB)

Het onderzoeksproject “*Methodologie en Haalbaarheid van Duurzame-Ontwikkelings-effectbeoordeling (DOEB). Case: Federale besluitvormingsprocessen*” had als doel de nodige wetenschappelijke inzichten te verwerven die bij kunnen dragen tot de ontwikkeling van een methodologisch en institutioneel kader voor de implementatie van DOEB in de Belgische federale beleidscontext. Het project liep van juli 2004 tot februari 2006 en het onderzoekswerk werd verricht door een team van onderzoekers uit verschillende instellingen met diverse achtergronden: Centrum voor Duurzame Ontwikkeling (CDO, UGent), Centre d’Etudes du Développement Durable (CEDD, ULB), Institut pour un Développement Durable (IDD), Association Universitaire de Recherche sur l’Action Publique (AURAP, UCL), Centrum voor Milieurecht (UGent), Service de Mathématiques de Gestion (SMG, ULB).

1. De toegevoegde waarde van DOEB

Een beleid gericht op duurzame ontwikkeling heeft de ambitie om economische, ecologische en sociale belangen te integreren. Om een vroegtijdige indicatie te krijgen of het

voorgestelde beleid aan bepaalde duurzame ontwikkelingscriteria voldoet ontwikkelen overheden en wetenschappers verschillende vormen van Duurzame-Ontwikkelingseffectbeoordeling (DOEB). Deze specifieke, geïntegreerde vorm van impact analyse werd gebaseerd op verschillende sectorale beoordelingen en beoordelingen op projectniveau zoals Milieueffectrapportage (MER), strategische Milieueffectrapportage (sMER) en beleidsevaluaties zoals regulerings-impactanalyse (RIA). DOEB zit nog steeds in een prille ontwikkelingsfase en er is nog geen algemeen aanvaarde definitie. Doorgaans worden wel de volgende essentiële kenmerken aan DOEB toegeschreven:

- Een *ex ante* beoordeling: DOEB wordt uitgevoerd tijdens de vroege fase van beleidsformulering, voordat definitieve beslissingen over het betreffende voorstel worden genomen.
- Een *geïntegreerde* beoordeling: de traditionele, sectorale analyses worden uitgebreid door rekening te houden met de ruimere sociale, ecologische en economische impacts van een beleid en deze tegenover elkaar af te wegen.

- Een *participatieve* beoordeling: de input voor besluitvorming wordt verruimd van politici en ambtenaren naar stakeholders en actoren uit het middenveld.

DOEB heeft een vergelijkbaar doel of functie als andere vormen van impact beoordeling: ze beogen een beleidsvoorstel of project te evalueren in een min of meer vroeg stadium van het besluitvormingsproces. Door verschillende beleidsopties (of alternatieven) in overweging te nemen en te vergelijken wil men de positieve effecten van het beleidsvoorstel versterken, de negatieve (neven)effecten reduceren en noodzakelijke verzachtende of compenserende mechanismen identificeren om aldus een positieve globale impact te kunnen verzekeren. Een onderscheidend kenmerk van DOEB is dat de betreffende beleidsdoelstellingen niet als gegeven worden beschouwd, maar dat beoordeeld wordt of het beleid al dan niet bijdraagt tot duurzame ontwikkeling. Deze eigenschap onderscheidt DOEB van bijvoorbeeld RIA, waarbij de beleidsdoelstellingen op zich niet in vraag gesteld worden.

De voornaamste doelstellingen van DOEB kunnen dan ook als volgt beschreven worden:

- DOEB gaat na of een voorgesteld beleid bijdraagt tot duurzame ontwikkeling...: een beleidsvoorstel wordt dus niet enkel geëvalueerd ten opzichte van de eigen doelstellingen, maar er wordt onderzocht of het voorstel bijdraagt tot duurzame ontwikkeling
- ...door te informeren over effecten en beleidsopties...: DOEB gaat verder dan het louter identificeren van potentiële negatieve gevolgen van een bepaalde beleidsmaatregel, maar promoot het formuleren en ontwikkelen van beleidsalternatieven en mogelijke begeleidende of ondersteunende maatregelen die de baten van het beleid kunnen benadrukken en de potentiële negatieve effecten moeten temperen.
- ... op een systematische en weloverwogen manier: DOEB gebeurt aan de hand van duidelijk gedefinieerde methodologieën en institutionele procedures om aldus een transparant proces te verzekeren en een leeromgeving te creëren.

DOEB maakt deel uit van een leerproces waarbij op een systematische manier informatie teruggekoppeld wordt naar het politieke besluitvormingsproces aan de hand van welomschreven procedures. De

toegevoegde waarde van DOEB voor het politieke besluitvormingsproces wordt dan ook vaak omschreven aan de hand van termen zoals: coördinatie van beleid naar duurzame ontwikkeling, beter bestuur, op feiten gebaseerde besluitvorming, kwaliteitsverbetering van het beslissingsproces, creëren van een maatschappelijk draagvlak voor een duurzaam ontwikkelingsbeleid. Hoewel DOEB theoretisch dus wenselijk is, betekent de operationalisering ervan dat verschillende vraagstukken moeten beantwoord worden. Een typisch probleem waar men bij de ontwikkeling van DOEB mee geconfronteerd wordt, is de manier waarop beoordeeld kan worden of een beleidsvoorstel al dan niet bijdraagt tot duurzame ontwikkeling. Andere problemen die opgelost moeten worden betreffen de uitwerking van een methodologisch kader en een institutionele structuur waarbinnen DOEB moet functioneren.

De concrete vorm die DOEB zal krijgen en de concrete implementatie ervan zal dan ook afhankelijk zijn van de karakteristieken van het besluitvormingsproces waarbinnen DOEB zal functioneren. Globaal genomen kan er een onderscheid gemaakt worden tussen twee concurrerende benaderingen van politieke besluitvorming:

- Politieke besluitvorming als rationele probleemoplossing: beleidsvorming wordt in deze benadering gezien als probleemoplossend handelen waarbij duidelijk gedefinieerde en afgesproken doelstellingen geoptimaliseerd kunnen worden, rekening houdend met budgettaire en informatiebeperkingen. In dit perspectief is DOEB een nieuw soort *instrument*, een bundel van concepten, methoden en technieken, dat kan bijdragen in het omgaan met van lange-termijn en globale impacten, onzekerheden, multi-disciplinariteit enz. Het specifieke aan dit instrument is dan de nadruk die gelegd wordt op de integratie van concepten, methoden en modellen.
- Politieke besluitvorming als discursieve praktijk: beleidsvorming wordt in deze benadering eerder gezien als een strijd tussen verschillende maatschappelijke discours en praktijken, en als de constructie via maatschappelijk overleg van een gemeenschappelijk discours over waarden, doelen en middelen. In het discursieve perspectief kan DOEB als een kader beschouwd worden voor een collectief

overlegproces waarbij alle betrokken actoren leren om duurzame ontwikkeling te integreren in de manier waarop ze problemen, oplossingen, beslissingen en acties waarnemen en kaderen.

Terwijl DOEB in het rationele besluitvormingsperspectief voornamelijk resultaatgericht is (wat telt is het resultaat ter verbetering van het beleidsvoorstel), is in het discursieve perspectief vooral het proces op zich van belang (de nadruk ligt daarbij op leermogelijkheden voor het beleid en capaciteitsopbouw op lange termijn). Uiteraard gaat het niet om een keuze niet tussen een idealistische, doorgedreven discursieve DOEB of een idealistische, doorgedreven rationeel-wetenschappelijke DOEB. Het gaat om een keuze tussen een realistisch evenwichtig deliberatief model of een evenwichtig rationeel-wetenschappelijk model.

2. Methodologische overwegingen

Er bestaat geen universele DOEB, maar elke DOEB volgt wel een algemene procedurele structuur die werd overgenomen van bestaande impact analyses zoals RIA, MER en sMER en die de institutionele en politieke kenmerken van de beleidscyclus volgt.

In een eerste stap wordt aan de hand van een *screening* beslist of een beleidsvoorstel onderworpen zal worden aan DOEB. Ten tweede is er de *scoping* fase, waarin wordt bepaald hoe de beoordeling precies zal gebeuren. Ten derde worden de geselecteerde voorstellen onderworpen aan een analyse, die op zijn beurt uit verschillende onderdelen bestaat:

- Een gedetailleerde beschrijving van het *probleem* waarop het betreffende beleidsvoorstel een antwoord wil bieden, alsook van de oorzaken ervan en de personen en beleidsdomeinen die betrokken zijn (deze omschrijving zal in sterke mate bepaald worden tijdens de screening oefening).
- De expliciete formulering van de kwalitatieve en kwantitatieve *doelstellingen* van het beleidsvoorstel.
- De formulering van verschillende *beleidsopties* die de vooropgestelde doelstellingen kunnen realiseren (deze fase is van cruciaal belang aangezien deze alternatieven beoordeeld en met elkaar vergeleken zullen worden).

- Een *analyse* van de impacts van de verschillende beleidsopties: deze fase behelst eigenlijk de kern van DOEB. Doorgaans wordt een klassieke structuur met drie pijlers gevolgd waarbij de belangrijke ecologische, economische en sociale impacts van de alternatieven geïdentificeerd of voorspeld worden, waarna ze kwalitatief of kwantitatief worden beoordeeld. Daarnaast wordt ook beschreven wie getroffen wordt en in welke mate.

- Een *vergelijking* van de verschillende beleidsopties op basis van de impact analyse: positieve en negatieve impacts van de alternatieven worden opgelijst en vergeleken en kunnen in sommige gevallen gerangschikt worden.

Ten vierde, na de beoordeling, wordt een *evaluatie* opgesteld waarin de resultaten van de verschillende stappen en processen worden beschreven en toegelicht (vb. de manier waarop informatie werd verzameld, de wijze waarop stakeholders werden betrokken, ...). Dit rapport wordt opgenomen in het besluitvormingsproces, waar ook de opvolging van de analyse wordt bepaald. In de meeste impactanalyses wordt het evaluatierapport voor een breed publiek beschikbaar gesteld.

Behalve voor wat betreft de scoping- en de rapporteringsfase, zullen in elke fase van het DOEB-proces beslissingen genomen moeten worden over de te gebruiken methodologie en technieken. Voor de screening bijvoorbeeld zal men moeten kiezen tussen een eenvoudige checklist of nauwkeuriger, maar ook veeleisender methodes zoals crossimpact matrices, met of zonder weging, enz. Het aantal mogelijkheden is nog groter voor wat betreft het identificeren van potentiële impacts, waarbij een keuze gemaakt moet worden op een schaal variërend van “quick-and-dirty” kwalitatieve methodes tot modellen met verschillende honderden vergelijkingen. De situatie wordt iets eenvoudiger bij de evaluatiemethoden, waarbij men moet kiezen tussen geaggregeerde of niet-geaggregeerde (multi-criteria of deliberatieve) methoden en – wanneer geaggregeerde methoden worden gekozen – tussen monetaire (kosten-batenanalyse) en niet-monetaire methoden (Analytical Hierarchy Process, Multi-Attribute Value Theory, outranking multi-criteria methods).

In een procesgeoriënteerde visie op DOEB zal de nadruk eerder liggen op waarden dan op feiten. In dat geval zal dan ook meer geïnvesteerd moeten worden in participatieve methoden waarbij eerder niet-monetaire geaggregeerde methoden zoals AHP verkozen zullen worden. Omgekeerd zal een resultaatgerichte benadering van DOEB eerder gericht zijn op feiten en daardoor dus op kwantitatieve modellen.

	DOEB	
	<i>Proces-georiënteerd</i>	<i>Resultaat-georiënteerd</i>
FEITEN	Zachte, kwalitatieve methoden	Kwantitatieve modellen
WAARDEN	Niet gemonetariseerde multicriteria methodes, deliberatieve democratie	Kosten-Baten analyse

Tabel 1. Methodologieën voor verschillende concepties van DOEB.

3. De institutionele en participatieve context van DOEB

De bruikbaarheid en effectiviteit van DOEB zal in grote mate afhangen van de beleidscontext waarbinnen DOEB zal functioneren. DOEB zal meer kansen krijgen in een context waarin het beleid gekaderd wordt in een discours van duurzame ontwikkeling, waarin ervaring is met integratie van beleidsdomeinen, waar beleidsevaluatie een geïnstitutionaliseerde praktijk is, waarin het betrekken van stakeholders bij de beleidsvoorbereiding een gewoonte is, enzovoort.

3.1. De institutionele context op federaal niveau

Een analyse van de Belgische federale beleidscontext toont op dit vlak een gemengd beeld. Aan de ene kant bestaat er een uitgebreide institutionele structuur voor een beleid gericht op duurzame ontwikkeling. In vergelijking met andere landen scoort België goed op dit vlak. Sinds 1997 is er immers een

federale wet voor de coördinatie van het federale duurzaam ontwikkelingsbeleid. België beschikt door deze wet en enkele andere wetgevende initiatieven over een vierjaarlijks federaal Plan en een tweejaarlijks federaal Rapport Duurzame Ontwikkeling, een programmatorische overheidsdienst Duurzame Ontwikkeling (POD DO), een Interdepartementale Commissie voor Duurzame Ontwikkeling (ICDO), Cellen voor DO binnen elke administratie, een Task Force met experts DO binnen het Federaal Planbureau en een adviesorgaan bestaande uit de belangrijkste stakeholders (FRDO). Deze instituties kunnen dan ook als startpunt dienen voor de nieuw te introduceren DOEB-praktijk.

Bovendien is België ook op het vlak van duurzame-ontwikkelingseffectbeoordeling een voorloper. Immers, het idee om DOEB te introduceren staat reeds enkele jaren op de politieke agenda. DOEB werd een eerste keer expliciet vermeld in het federale Regeerakkoord van 1999. Ook het eerste Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling (2000-2004) behandelt expliciet de ontwikkeling van een DOEB-methodologie, inclusief de beschrijving van een actieplan met strategische doelstellingen voor het introduceren van DOEB en de nodige maatregelen om de implementatie ervan te verzekeren. Het tweede Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling (2004-2008) herneemt deze kwestie en ook in de Regeringsverklaring van juli 2003 wordt de behoefte aan een DOEB-praktijk opnieuw vermeld. Het Koninklijk Besluit van 22 september 2004 betreffende de introductie van de Cellen voor Duurzame Ontwikkeling in de federale administraties, is het meest concrete document dat de politieke bereidheid illustreert om één of andere vorm van duurzame ontwikkelingseffectbeoordeling te introduceren. In dit Besluit wordt de uitvoering en/of coördinatie van DOEB aan de cellen toegewezen.

Ondanks de aanwezigheid van deze institutionele bouwstenen, moet er echter ook vastgesteld worden dat de *algemene* beleidscontext op federaal niveau niet op alle vlakken gunstig is voor DOEB. Niettegenstaande het uitgebreid institutioneel kader voor een beleid gericht op duurzame ontwikkeling waarbinnen verticale en horizontale integratie wordt nagestreefd, blijft het absoluut niet vanzelfsprekend om rekening te houden met duurzaamheidsaspecten in de

andere beleidsdomeinen. Duurzame Ontwikkeling kan in feite beschouwd worden als een beleidsdomein van ondergeschikt belang binnen de algemene federale beleidscontext, met weinig linken naar andere beleidsdomeinen. Net als voor de meeste moderne staten geldt bovendien ook voor het Belgische federale niveau dat beleid ontwikkeld worden binnen de lijnen van specifieke bevoegdheidsdomeinen die grotendeels onafhankelijk van elkaar functioneren. Horizontale integratie blijft de uitzondering eerder dan de regel. Ook verticale integratie met andere bevoegdheidsniveaus (lokaal, regionaal, federaal, europees, internationaal) ontbreekt vaak. Een bijkomend probleem is het ontbreken van een traditie van systematische beleidsevaluatie – in het bijzonder van ex ante evaluatie zoals DOEB – in de bestaande federale besluitvormingsprocedures. De beperkte ervaring die in België bestaat met beleidsevaluatie volgt geen strikt methodologisch kader en kan niet terugvallen op een geformaliseerd evaluatieproces.

Algemeen wordt het proces van beleidsvoorbereiding op federaal vlak gekenmerkt door complexiteit en een gebrek aan duidelijkheid, niettegenstaande de intenties van de Copernicus-hervormingen. Het blijkt onmogelijk om een duidelijk schematisch overzicht te geven van de manier waarop beleid vorm krijgt in België, gezien de beleidsvoorbereiding grotendeels gestuurd wordt door pragmatische overwegingen. Vanzelfsprekend belemmert dit de behoefte aan openheid en aan bereidheid om alternatieve beleidsopties te formuleren, te vergelijken en af te wegen tijdens de beleidsvoorbereiding, nochtans essentiële elementen van een DOEB-proces. Hoewel de betrokkenheid van stakeholders en dan voornamelijk van de traditionele sociale partners (werknemers, vakbonden) niet ongebruikelijk is op federaal niveau, is het niet de regel om andere actoren te betrekken tijdens de beleidsvoorbereiding of om de nodige transparantie te creëren over de resultaten van de consultatie.

Samengevat lijkt het alsof DOEB op verschillende vlakken een breuk inhoudt met de traditionele manier waarop het beleid vorm krijgt op federaal niveau. De omschakeling naar duurzaamheid wordt echter dikwijls beschouwd als een leerproces. Rekening

houdend met de verschillende instituties die werden gecreëerd voor de ontwikkeling en de coördinatie van een federaal beleid voor duurzame ontwikkeling, kan DOEB daarom ook geïnterpreteerd worden als een volgende stap in dit proces. Zij het een moeilijke stap die veel capaciteitsopbouw, voldoende middelen, geschikte instituties en een duidelijke bereidheid zal vergen om het beleid te heroriënteren naar integratie en duurzame ontwikkeling.

Tijdens het onderzoeksproject werden verschillende belangrijke vragen geïdentificeerd en uitgebreid besproken die een antwoord moeten krijgen alvorens DOEB operationeel kan worden op Belgisch federaal niveau. De belangrijkste vragen zijn:

- Hoe beleidsvoorstellen selecteren die onderworpen moeten worden aan DOEB en wie kan met deze taak belast worden? Onder meer het gebruik van een screening instrument, de mate van transparantie van de selectieprocedure, de rol van de Cellen en van de Ministerraad zijn kwesties waarvoor een oplossing gezocht moet worden.
- Wie doet wat bij het uitvoeren van DOEB? Vragen die beantwoord moeten worden betreffen onder meer of dit intern in de administratie gebeurt of dat deze taak wordt uitbesteed, welke capaciteitsopbouw noodzakelijk is en welke vormen van coördinatie wenselijk zijn.
- Hoe moet het publieke karakter van DOEB geïnterpreteerd worden? Te beantwoorden vraagstukken hier zijn onder meer hoe de participatie georganiseerd moet worden op meta-niveau (bepalen van de institutionele voorwaarden en procedures voor DOEB) en op proces-niveau (de verschillende fases van de uitvoering van DOEB)
- Hoe zal de kwaliteit van DOEB gegarandeerd worden? Vraagstukken hier zijn onder meer de middelen die nodig zijn voor capaciteitsopbouw, kwaliteitscontrole van de uitgevoerde evaluaties en de openheid en controleerbaarheid van de resultaten.
- Weke relatie bestaat er tussen DOEB en andere impactanalyses? De rol van DOEB ten opzichte van andere methodologieën zal hier aan bod moeten komen, alsook de rol van DOEB op federaal niveau ten opzichte van andere beleidsniveaus.

- Hoe zal DOEB geïntroduceerd worden? In deze context zal beslist moeten worden over de algemene oriëntatie die DOEB zal krijgen (zie ook paragraaf 4) en of een testperiode voorzien moet worden.

3.2. De problematiek van participatie

In theorie wordt veel belang gehecht aan het betrekken van stakeholders of het publiek in DOEB processen (en in duurzame ontwikkelingsprocessen in het algemeen). In de praktijk echter kan men vaststellen dat in de meeste bestaande DOEB-praktijken een duidelijk gedefinieerd methodologisch kader voor participatie ontbreekt. Meestal worden wel enkele algemene richtlijnen voor de organisatie van een participatieproces en soms enkele keuzemogelijkheden van participatieve methodologieën vermeld, maar de beslissingen over de concrete implementatie van het participatieproces en de modaliteiten ervan worden overgelaten aan de initiatiefnemers van het beoordelingsproces. Bestaande praktijken tonen ook aan dat participatie vaak beperkt blijft tot informeren en gecontroleerde consultatie. Een uitgebreider participatieproces kan aanzienlijke voordelen met zich meebrengen, maar ook behoorlijke kosten, zowel voor de organiserende als voor de participerende partijen. Indien een dergelijk participatieproces niet ernstig wordt opgevat, heeft het dan ook weinig zin er aan te beginnen. De beleidsmakers moeten bereid zijn om stakeholders te betrekken in het besluitvormingsproces en daadwerkelijk rekening te houden met hun opmerkingen. Dit houdt ook in dat er voldoende middelen en institutioneel kapitaal worden voorzien.

Bij de analyse van het DOEB-proces vanuit een participatieperspectief kan een onderscheid gemaakt worden tussen het metaniveau en het procesniveau. Het metaniveau houdt onder meer de beslissingen in in verband met het algemene scenario voor DOEB (zie ook paragraaf 4), het formuleren van de procedures, het bepalen van de nodige capaciteiten en ondersteunende maatregelen en tenslotte – wanneer DOEB een gevestigde praktijk wordt – een regelmatige evaluatie van het proces en de resultaten ervan. Participatie van stakeholders op dit niveau is belangrijk, aangezien het wat, hoe en waarom van een federaal DOEB-proces cruciaal is voor de geloofwaardigheid ervan. Instemming van

stakeholders met deze uitgangspunten – of op zijn minst kennis ervan – zal de assimilatie van DOEB ten goede komen.

Op procesniveau zullen voor elke stap in het DOEB-proces participatievragen bekeken moeten worden (screening, scoping, impact analyse, impact evaluatie, rapportering). De vorm en de reikwijdte van het participatieproces zal deels bepaald worden door het geprefereerde DOEB-scenario (zie 4), maar zal ook per case bekeken moeten worden. Het eindrapport bespreekt verschillende voorstellen voor participatie op metaniveau en op procesniveau.

4. De invoering van DOEB op Belgisch federaal niveau.

Een belangrijk deel van het onderzoek was gewijd aan de analyse van de verschillende bouwstenen van DOEB (methodologie, institutionele aspecten, participatie, ...), een ander deel van de onderzoeksinspanningen ging naar de ontwikkeling en bespreking van scenario's en procedures voor het invoeren van DOEB op federaal niveau.

4.1. Scenario's voor DOEB op Belgisch federaal niveau.

Op basis van de vaststelling dat de keuze van een DOEB schema mede bepaald wordt door welke doelstellingen DOEB moet nastreven – van een meer procesgeoriënteerde naar een meer resultaat gerichte vorm van DOEB – kunnen een reeks verschillende schema's geconstrueerd worden. Het onderzoeksteam heeft vijf potentiële vormen van DOEB gedefinieerd, vertrekkend van de belangrijkste doelstelling die men wil maximaliseren, of m.a.w. de doelstelling die men in de eerste plaats wenst te bereiken met die specifieke vorm van DOEB.

Het eerste scenario betreft een *Maximaliseren van Transparantie* scenario. In dit scenario wordt DOEB geïnterpreteerd als een proces met een open einde, waarbij diverse stakeholders (en burgers) geconsulteerd worden over de beleidsoriëntaties die gevolgd moeten worden. Dit scenario is gebaseerd op de principes van deliberatieve democratie en is de meest discursieve vorm van DOEB. Een volwaardige participatie is in dat geval aangewezen in de verschillende fases van het

besluitvormingsproces, inclusief in het beleidsformuleringsproces. Instrumenten die hiervoor ingezet kunnen worden, zijn onder meer burgerjury's, participatieve cognitieve mapping, etc.

Een tweede DOEB scenario wordt het *Maximaliseren van Institutionele Integratie* genoemd. In dit scenario wordt de nadruk gelegd op het integrerende karakter (horizontaal en verticaal) van duurzame ontwikkeling door in de eerste plaats interdepartementale en interinstitutionele samenwerking te stimuleren. Het doel van dit scenario is de integratie op middellange termijn van DO-perspectieven in het doordeweekse beleidsvormingsproces, vergelijkbaar met het nastreven van de integratie van milieudoelstellingen in het beleid van vele landen. In dit scenario blijft DOEB voornamelijk een intern gebeuren in de administraties waarbij de interactie met en tussen de verschillende instellingen (o.a. Parlement, Federale Raad DO, ICDO, ...) wordt beklemtoond. Dit DOEB schema moet voldoende transparant gehouden worden om aldus een zachte vorm van controle door stakeholders mogelijk te maken. Methodes die hiervoor gebruikt kunnen worden, zijn onder meer netwerk bevordering, informele samenwerking,

Het derde scenario is het *Maximaliseren van Aanpasbaarheid* scenario. In dit scenario is DOEB een volledig flexibel mechanisme, waarbij elke evaluatieoefening door een centraal controleproces of controle-eenheid op maat wordt gemaakt, afhankelijk van de uitdagingen, bedreigingen en opportuniteiten die elk specifiek beleidsvoorstel met zich mee brengt. De concrete DOEB's zullen in dit geval zeer uiteenlopende vormen kunnen aannemen, variërend van bijvoorbeeld een stakeholder participatieproces tot een gesloten door experts aangestuurde kosten-baten analyse. In dit geval gaat het om een procedurele vorm van DOEB waarbij een aantal meta-voorschriften worden vastgelegd, zoals wie beslist op welke manier over de individuele vorm die een specifieke DOEB zal aannemen.

Het vierde scenario wordt *Maximaliseren van Impact Objectivering* genoemd. DOEB is dan een instrument dat moet toelaten om op een objectieve manier een serie beleidsalternatieven te vergelijken, hun positieve en negatieve impacts te voorspellen, hun indirecte en multi-dimensionale impacts in

te schatten en een aantal begeleidende maatregelen te testen. De beperkte openstelling van dit proces wordt dan voornamelijk aangewend om niet-technische informatie en bevoorrechte getuigen te betrekken en om de interpretatie van de evaluatie te voeden. In dit scenario wordt meestal gewerkt met modellen en gespecialiseerde kennis is hier doorslaggevend.

Het vijfde scenario tenslotte is het *Maximaliseren van Overheidsprestaties* scenario, waarbij DOEB grotendeels een administratieve en interne oefening blijft. De bedoeling is om de prestaties van de regelgeving te verbeteren door een zo hoog mogelijk 'return' van beleidsbeslissingen na te streven, alsook de hoogste mate van coherentie tussen beleidsdomeinen en beleidsniveau's, terwijl anderzijds negatieve, niet-gewilde impacts vermeden worden. In een tijdperk van schaarse publieke middelen, zijn efficiëntie, effectiviteit en productiviteit sleutelwoorden. Instrumenten die in dit geval ingezet worden zijn voornamelijk uitgebreide vormen van kostenbaten- en kosteneffectiviteits-analyses.

Terwijl deze vijf scenario's allemaal wenselijk kunnen zijn in termen van DOEB-principes, zijn ze niet allemaal aannemelijk, gezien de context en de beperkingen van het federale beleidsproces. Twee van de hierboven gepresenteerde scenario's ("Transparantie" en "Overheidsprestaties") zouden afbreuk doen aan bestaande conventies, of op zijn minst een serieuze uitdaging betekenen voor bestaande tradities binnen het beleidsvormingsproces, of niet overeenkomen met de interpretatie van DOEB die momenteel leeft bij de overheid. Gezien de vereiste om ons tot geloofwaardige scenario's te beperken, werden deze twee scenario's dan ook niet verder uitgewerkt. Ook het "Aanpasbaarheid" scenario werd niet verder uitgewerkt, maar dan om een andere reden. Het maximaliseren van de aanpasbaarheid van elke afzonderlijke DOEB, naargelang de specifieke kenmerken van de beleidsvoorstellen in kwestie, vereist een zekere ervaring van de overheid met DOEB, in de eerste plaats om geval per geval te kunnen besluiten welke vorm van DOEB het meest aangewezen is.

Bijgevolg werden twee scenario's wel gedetailleerd uitgewerkt, namelijk het Institutionele Integratie scenario en het Impact Objectiverings-scenario. Deze scenario's werden tevens beoordeeld op hun performantie

in termen van geloofwaardigheid (perceptie van de betrokken actoren – ambtenaren, stakeholders, politici – omtrent de technische en wetenschappelijke kwaliteit van DOEB), relevantie (de mate waarin de DOEB-scenario door de verschillende actoren als relevant wordt beschouwd), legitimiteit (de gepercipieerde rechtvaardigheid die het evaluatieproces kan garanderen) en efficiëntie (het potentieel van het schema om bruikbare evaluatieresultaten te genereren binnen het kader van de beschikbare middelen). De resultaten van deze beoordeling worden samengevat in tabel 2 en 3 onderaan.

4.2. Voorstel voor een institutionele benadering van DOEB op Belgisch federaal niveau

De hierboven beschreven scenario's kunnen als "eindscenario's" omschreven worden omdat ze definiëren hoe DOEB er finaal zou moeten uitzien. Daarnaast heeft het onderzoeksteam ook enkele (vereenvoudigde) procedures of schema's ontwikkeld die beschrijven hoe DOEB geïntroduceerd en uitgevoerd kan worden. Deze werden opgenomen in het eindrapport, maar zijn uiteraard voorlopig, aangezien dit in sterke mate zal afhangen van verscheidene institutionele beslissingen die nog genomen moeten worden (zie ook 3.1.)

Opnieuw werd hierbij een onderscheid gemaakt tussen het metaniveau en het procesniveau. Het metaniveau betreft de introductie van DOEB als een nieuwe procedure in het federale besluitvormingsproces. Beslissingen op metaniveau zijn onder meer de algemene oriëntatie van DOEB, het vaststellen van de verschillende elementen van DOEB en de verantwoordelijke actoren en instituties, het formuleren van evaluatieprocedures en – criteria. Een mogelijke procedure hier is de uitwerking van een conceptvoorstel (bijvoorbeeld door een interdepartementale werkgroep of op kabinetsniveau), dat daarna een proces zal moeten ondergaan van politieke goedkeuring en liefst ook instemming van stakeholders door middel van een participatief proces.

Het procesniveau betreft het uitvoeren van concrete DOEBs. In eerste instantie zal een screeningprocedure moeten worden gedefinieerd, waarbij een selectie gebeurt van

beleidsvoorstellen die een DOEB zullen ondergaan. Beleidsvoorstellen die werden ontwikkeld op kabinetsniveau zowel als op administratief niveau kunnen gescreend worden door middel van een prescriptieve filter en een impact matrix. Verschillende actoren kunnen hierbij worden betrokken, zoals de departementale Cellen voor Duurzame Ontwikkeling, leden van de ministeriële beleidscellen die verantwoordelijk zijn voor het voorstel, ambtenaren die het voorstel opvolgen, een centrale ondersteuningscel. Tevens zal bepaald moeten worden hoe geïnteresseerde stakeholders en het ruimere publiek de procedure kunnen opvolgen (bijvoorbeeld aan de hand van een DOEB-website waarop een overzicht van initiële en geselecteerde voorstellen geconsulteerd kan worden).

Ten tweede zal op procesniveau uitgeklaard moeten worden wat er verder gebeurd eens een beleidsvoorstel geselecteerd werd om DOEB te ondergaan. Het onderzoeksteam heeft een aantal voorlopige voorstellen ontwikkeld voor de scoping- en de impactbeoordelingsfase voor de twee uitgewerkte scenario's (Institutionele Integratie-scenario en Impact Objectiverings-scenario, zie 4.1). In het institutionele scenario worden de concrete DOEBs geïnitieerd op departementaal niveau, terwijl deze in het objectiveringsscenario geïnitieerd worden door een centraal gecreëerde expertgroep. De deelname van departementen, experts en stakeholders verschilt naargelang het scenario, maar in beide gevallen wordt de ontwikkeling van een DOEB website een goed medium bevonden om transparantie te verzekeren.

4.3. Voorstel voor een geïntegreerd methodologisch kader voor DOEB op Belgisch federaal niveau

Het onderzoek naar methodologieën voor DOEB tijdens het project heeft aangetoond dat er meerdere methodologieën bestaan voor het voorspellen en evalueren van impacts (zie ook paragraaf 2). Het onderzoeksteam heeft een Acties – Gevolgen – Doelstellingen structuur geïntroduceerd als algemeen model voor de analyse van federale beleidsvoorstellen en de beschrijving van mogelijke impacts.

In eerste instantie is deze AGD-structuur bedoeld als hulpmiddel om het beleidsvoorstel zo objectief en neutraal mogelijk te

beschrijven. De AGD-structuur gaat daarbij verder dan de gebruikelijke manier van beleid formuleren door de onderliggende logica van het voorstel te verduidelijken, de vooronderstellingen te expliciteren over de causale verbanden tussen de geplande acties en maatregelen, de verwachte veranderingen in de staat van de doelsystemen (de gevolgen) en het bereiken van de doelstellingen.

Ten tweede kan de AGD-structuur gebruikt worden om een beleidsvoorstel te evalueren niet enkel ten opzichte van zijn eigen verdiensten, maar ook in termen van duurzame ontwikkelingsdoelstellingen. Gevolgen kunnen bijvoorbeeld geclassificeerd worden als economisch, ecologisch of sociaal. De doelstellingen van het beleidsvoorstel kunnen ook worden getest op hun consistentie met verbintenissen die vroeger werden aangegaan, zoals bijvoorbeeld het eerste en tweede Plan voor Duurzame Ontwikkeling.

Met deze kenmerken kan de AGD-structuur gebruikt worden als leidraad voor het uitvoeren van de eerste DOEBs op federaal niveau. Dit model integreert de sociale, ecologische en economische gevolgen (effecten en impacts) van beleidsvoorstellen in één visueel kader; controleert de consistentie van deze gevolgen met doelstellingen of verbintenissen aangaande duurzame ontwikkeling op hogere niveaus; verduidelijkt de onzekerheden die gepaard gaan met sommige veronderstelde linken tussen acties en gevolgen, en gevolgen en doelstellingen; helpt bij het identificeren van ongewenste impacts en mogelijke verzachtende maatregelen om deze onder controle te houden; en vergelijkt alternatieve beleidsvoorstellen in functie van een gemeenschappelijke set overkoepelende doelstellingen.

5. Bijkomende onderzoeksvragen

Dit 18 maanden durende onderzoeksproject was bedoeld als een verkennend onderzoeksproject. Hierbij kwamen heel gevarieerde onderzoeksvragen binnen het domein van “Wetenschap voor een Duurzame Ontwikkeling” aan bod. In het algemeen worden projecten betreffende het operationaliseren van evaluatiemechanismen voor duurzame ontwikkeling, en beslissingsondersteunende instrumenten in ruime zin, geconfronteerd met een aantal

onderzoeksvragen uit belendende onderzoeksdomeinen, gaande van het omgaan met meerschelijke onzekerheden tot de efficiëntie van reflexief besturen als blauwdruk voor publiek management. Verschillende onderzoeksvragen zijn verdere uitdieping waard, zoals de interpretatie van duurzame ontwikkeling en de ontwikkeling van duurzame ontwikkelingscriteria die de basis vormen van een DOEB-proces, de methodologieën en instrumenten voor DOEB die beleid kunnen ondersteunen, de concrete realisatie van participatie in DOEB-processen, de verhouding tussen ex-ante en ex-post evaluatie, de link tussen ex-ante evaluatie en het gebruik van indicatoren als beleidsondersteunende instrumenten.

Wat betreft de (onmiddellijke) invoering van DOEB op Belgisch federaal niveau, zijn er nog een aantal meer concrete en operationele vragen die beantwoord moeten worden. Een aantal reële casestudies met actieve ondersteuning en een duidelijk mandaat van de beleidsmakers zouden moeten toelaten procedurele, methodologische en institutionele kwesties op te lossen. Het gaat daarbij ook onder andere om organisatorische zaken die nodig zijn om DOEB te ontwikkelen, zoals het voorzien in handboeken, opleidingen, interne en externe websites. Tenslotte is een essentieel vraagstuk dat nog beantwoord moet worden de fundamentele basisoriëntatie die de beleidsmakers verkiezen aangaande een DOEB-proces op federaal niveau (zie scenario's in hoofdstuk 4). Deze keuze zal (gedeeltelijk) de beslissingen bepalen aangaande screening, scoping, participatie en transparantie, inter-institutionele en intra-institutionele organisatie, methodologische vereisten zoals het centraliseren van gegevensverzameling, het kader voor de beoordeling van de consistentie van beleidsmaatregelen, het operationaliseren van impactevaluatie instrumenten (zoals de A-G-D structuur). De aard en de omvang van dit soort methodologische, procedurele en operationele vragen vergt de implementatie van een onderzoeksprogramma, waarbij de nodige financiële middelen gereserveerd worden om te investeren in de ontwikkeling van de vereiste expertise. De noodzaak van een dergelijk begeleidend onderzoeksprogramma bij de initiële implementatie van DOEB werd ook in andere contexten benadrukt (o.a. op Europees niveau).

Scenario 1: Maximalisatie van Institutionele Integratie		
<i>Geloofwaardigheid (gepercipieerde technische en wetenschappelijke kwaliteit)</i>	-/+	Laag in het begin (gezien de huidige staat van DO-evaluatiecultuur), maar geleidelijk aan stijgend met toenemende expertise.
<i>Relevantie (gepercipieerde belang van de evaluatie)</i>	+	Potentieel hoog, maar beperkt tot interne integratie en promotie van DO in beleidsontwikkeling.
<i>Legitimiteit (gepercipieerde rechtvaardigheid van de evaluatie)</i>	-	Potentieel laag, omdat DOEB in essentie beschouwd zal worden als een intern mechanisme. Stakeholders kunnen DOEB ervan beschuldigen om hoofdzakelijk de ad hoc legitimatie van reeds vastgelegde beleidsbeslissingen te beogen. Vandaar sterke druk om transparantie te verzekeren en een actieve communicatie te ontwikkelen, alsook participatie op niveau van screening en/of scoping
<i>Efficiëntie</i>	++	Potentieel zeer hoog. Kost- en tijdsintensieve externe participatie wordt tot een minimum beperkt. In het begin kan de vereiste externe expertise echter een aanzienlijk deel van de financiële en coördinatiemiddelen vergen.

Tabel 2. Scores van het Institutionele Integratie Scenario op verschillende criteria

Scenario 2: Maximalisatie van Impact Objectivering		
<i>Geloofwaardigheid (gepercipieerde technische en wetenschappelijke kwaliteit)</i>	++	Potentieel zeer hoog. Er moet rekening gehouden worden met de inherente moeilijkheden bij het gebruik van DO als evaluatie referent. moeten in overweging genomen worden. De geloofwaardigheid kan sterk verminderen indien de objectivering van impacts te ver doorgedreven wordt, zonder rekening te houden met wat aanvaardbaar is binnen DO evaluaties (vb. monetariseren van niet-vermarkte goederen en diensten)
<i>Relevantie (gepercipieerde belang van de evaluatie)</i>	?	Potentiële polarisatie. Afhankelijk van het perspectief van de waarnemer. Voor sommige stakeholders en actoren vereist duurzame ontwikkeling een revolutie van evaluatiemethodologieën en niet enkel het verbeteren van bestaande methodologieën.
<i>Legitimiteit (gepercipieerde rechtvaardigheid van de evaluatie)</i>	?	Potentiële polarisatie. Afhankelijk van het perspectief van de waarnemer. De sterke techniciteit en complexiteit van de evaluatie is niet altijd even toegankelijk voor veel stakeholders.
<i>Efficiëntie</i>	--/+	In het begin zeer laag, gezien de nodige middelen om de instrumenten voor impactpredictie en impactevaluatie te verbeteren. Op middellange termijn echter kan het verfijnen van beleid en het milderen van negatieve ongewenste effecten bijdragen tot efficiëntere regulering, waardoor bezuinigd kan worden op publieke investeringen en een positieve return op initiële R&D investeringen verwacht kan worden.

Tabel 3. Scores van het Impact Objectivering Scenario op verschillende criteria