

OP WEG NAAR DUURZAME ONTWIKKELING?

HANS BRUYNINCKX

“Dit rapport richt zich zowel tot het maatschappelijk middenveld als tot de politieke wereld en de overheidsdiensten. Hoofddoel is een aanzet te geven tot reflectie over de manier waarop een land zich ontwikkelt en over het effect hiervan op wereldschaal.” Zo begint *Op Weg naar Duurzame Ontwikkeling*, dat de Task Force Duurzame Ontwikkeling van het Federaal Planbureau vorig jaar voorstelde.

Het werkstuk biedt in een 450-tal bladzijden een uitgebreid overzicht van de stand van zaken over de vorderingen - of het gebrek eraan - in de richting van een meer duurzame samenleving. België heeft zich immers in 1992 geëngageerd tijdens de Rio Conferentie over Milieu en Ontwikkeling (UNCED) om een actief beleid terzake te voeren. De internationale hoofdlijnen van dit beleid zijn uitgewerkt in *Agenda 21*, het document dat de deelnemers in Rio in consensus naar voren schoven. De wet van mei 1997 over het federaal beleid duurzame ontwikkeling geeft het Planbureau de opdracht om voor een deel de ondersteuning van deze aanpak te verzorgen door een federaal rapport op te stellen en door federale beleidsplannen voor te stellen.

Duurzame ontwikkeling wordt vaak omschreven als een ontwikkeling die een evenwicht vindt (of zoekt) tussen economische, sociale en ecologische doelstellingen. Terwijl de ideologische en politieke strijd in vorige eeuw veelal gericht was op het meer aanvaardbaar afstemmen (al dan niet met succes) van economische en sociale doelen, lijkt vooral de langetermijn-introductie van ecologische streefdoelen een uitdaging voor de komende decennia. Het rapport van de Task Force volgt deze logica en heeft binnen de zeer ruime waaier van mogelijke onderwerpen voor zijn rapport - Agenda 21 telt 42 hoofdstukken - telkens een kernthema gekozen in de sociale, de economische en de ecologische sfeer. Achtereenvolgens zijn dit: *de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting; de wijziging van consumptiepatronen* en, ten slotte, *de klimaatverandering en troposferisch ozon* alsook het *mariene milieu*.

Uitdrukkelijk vermeldt het rapport ook de rol van het maatschappelijk middenveld op de weg naar een meer duurzame samenleving. De auteurs beklemtonen, in navolging van de Rio Conferentie, de betrokkenheid van verschillende maatschappelijke groepen bij dit proces, als noodzakelijke voorwaarde op een manier die de obligate vermelding van ‘consultatie en inspraak’ ruim overstijgt.

Hans Bruyninckx is projectleider van de afdeling Duurzame Ontwikkeling aan het Hoger Instituut voor de Arbeid (Hiva). Hij begeleidt onderzoek naar de maatschappelijke aspecten van duurzame ontwikkeling. Daarbij ligt de klemtoon op sociale en participatorische elementen.

CONCEPT EN METHODE

Een eerste deel geeft een overzicht van de verschillende dimensies en beginselen die maatschappelijke verandering moeten sturen in de richting van een meer duurzame toekomst. Dit luik, dat ruim zijn plaats krijgt in het rapport, is bijzonder nuttig omdat onder andere uit recent onderzoek (de draagvlakenquête van de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling) blijkt dat noch het concept duurzame ontwikkeling noch het beleidskader ruime bekendheid genieten. De centrale uitgangspunten voor een beleid gericht op duurzame ontwikkeling zijn volgens de Task Force:

1. Planetaire aanpak: de klemtoon ligt op het feit dat de problematiek een sterk internationaal karakter heeft en dat ook het Belgisch beleid in een aantal internationale verdragen ingebed is. Vooral in de relaties tussen Noord en Zuid moet een gemeenschappelijke, maar gedifferentieerde verantwoordelijkheid nagestreefd worden.

2. Langetermijnvisie: duurzame ontwikkeling vertrekt van het principe dat zowel gelijkheid binnen een zelfde generatie en tussen opeenvolgende generaties een maatschappelijk uitgangspunt moet zijn voor de verdeling van kansen en middelen. Deze intra- en intergenerationele solidariteitsgedachte vereist een langetermijnvisie. Dit zal vooral van de politieke wereld een ernstige inspanning vragen omdat de 'langetermijntraditie' daar niet echt sterk aanwezig is. Meer nog noopt dit uitgangspunt tot maatschappelijke bezinning over de impact van ons huidig model van produceren en consumeren dat de onmiddellijke gevolgen overstijgt.

3. Integratie van beleidscomponenten: sociale en ecologische doelstellingen dienen niet aanvullend of afzonderlijk, maar dienen juist geïntegreerd nagestreefd te worden in economische ontwikkeling. De auteurs benadrukken doorheen de diverse hoofdstukken de noodzaak van een grotere beleidsintegratie, zowel verticaal (binnen bepaalde beleidsdomeinen) als horizontaal (tussen bepaalde beleidsterreinen). De verschillende coördinatieorganen die momenteel moeten zorgen voor dit soort integratie lijken vooralsnog de 'hokjestrategie' niet te kunnen doorbreken. Het gaat dan ook om een fundamentele verandering in bestuurscultuur.

4. Erkenning van wetenschappelijke onzekerheden: het voorzorgprincipe houdt voor dat het wachten op absolute wetenschappelijke zekerheden vaak een onverantwoorde vertraging in het beleid veroorzaakt of als voorwendsel gebruikt wordt om krachtadige actie uit te stellen. Voor een aantal problemen kan deze 'verloren' tijd van cruciaal belang zijn. Beter is het om vroeg actie te ondernemen en gaandeweg aanpassingen door te voeren naarmate de wetenschap verdere inzichten verschaft.

5. Participatieve en verantwoordelijke benadering: de betrokkenheid van de verschillende maatschappelijke geledingen is, volgens de auteurs, noodzakelijk. Naast de sterke Belgische traditie van sociaal overleg dient ruimte gecreëerd voor een bredere deelname van andere groepen aan diverse thema's. Het sociale middenveld moet en kan hier een belangrijke inbreng hebben, zoveel is duidelijk. Immers, bepaalde uitgangspunten voor duurzame ontwikkeling liggen in de lijn van de waarden die het meer sociale en ecologische segment van het

***Het rapport vermeldt
uitdrukkelijk de rol van
het maatschappelijk
middenveld op de weg
naar een meer duurzame
samenleving.***

middenveld sinds geruime tijd naar voren schuift: begrippen als solidariteit tussen maatschappelijke groepen en tussen verschillende generaties, internationale solidariteit, sociale gelijkheid, participatie in beleidsbeslissingen enz. In die zin is duurzame ontwikkeling dan ook geen nieuw concept, zoals de Task Force terecht oppert. Verder vinden we in het rapport een zeer volledig overzicht van het institutioneel kader waarbinnen duurzame ontwikkeling als beleidsproject gestalte moet krijgen. Opvallend daarbij is dat het op internationaal en nationaal niveau vaak om relatief onbekende organen gaat. We denken dan voor ons land aan de Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling, de Federale Raad Duurzame Ontwikkeling en de Task Force zelf. Buiten een groepje insiders zijn deze instellingen niet of nauwelijks bekend. Hetzelfde kan gezegd worden van LA 21 (lokale agenda 21-initiatieven).

De bespreking van duurzame ontwikkeling wordt, na de inleidende delen over het concept en de beleidscontext, afgestemd op het zogenaamde DPSIR-model. Dit acroniem staat voor:

- D = Driver: de sturende krachten die ecosysteem en maatschappij onder druk zetten;
- P = Pressure: de druk die op ecosysteem en maatschappij uitgeoefend wordt;
- S = State: de toestand waarin ecosysteem en maatschappij zich bevinden;
- I = Impact: de impact van die toestand op het functioneren;
- R = Response: de antwoorden die beleid en andere betrokken actoren formuleren om de toestand aan te pakken.

Dit analytisch kader laat toe om het debat over duurzame ontwikkeling meer gestructureerd te voeren en de huidige stand van zaken overzichtelijk voor te stellen. Het rapport volgt dit stramien.

Opeenvolgende hoofdstukken evalueren de problematiek van armoede en uitsluiting, de wijziging van consumptiepatronen en de luchtverontreiniging. De auteurs geven telkens een goed overzicht van het internationale kader, de basisgegevens, het Belgisch beleidskader en de Belgische beleidsvoering en ten slotte een beoordeling. Voor een detailbespreking van deze analyse verwijzen we naar de tekst zelf.

CONCLUSIES VOOR BELGISCH BELEID

De Task Force geeft een realistisch beeld van de prestaties van de (federale) overheden in België inzake duurzame ontwikkeling. Die zijn in grote mate ontoereikend en vaak zelfs ronduit ontgoochelend te noemen.

Het afsluitend paragraafje bij nagenoeg ieder beleidsthema stelt vast dat op dit gebied de daad niet gemakkelijk bij het woord gevoegd wordt, dat de resultaten niet de vooropgestelde doelstellingen halen (of zelfs maar benaderen), en dat van een samenhangend beleid meestal nog geen sprake is. Het is dan ook duidelijk dat het vraagteken in de titel van deze tekst méér dan op zijn plaats is. De weg is nog lang en de wolfjizers en schietgeweren zijn ruim aanwezig.

Kernelementen om de toestand te verbeteren, zijn onder andere:

- Realistische inschatting van de enorme omvang van de problemen en de dringendheid waarmee ze dienen aangepakt. Uit het rapport kun je afleiden dat de tijd

dringt; wellicht méér dan velen die bij het beleid betrokken zijn, beseffen. Bovendien, aldus de auteurs, zullen de oplossingen niet eenvoudig zijn. Hier en daar wat kleinere veranderingen en een beetje olie in de beleidsmotor zullen niet volstaan.

- Realistische tussentijdse doelstellingen evenals een aangepast budget zijn noodzakelijke voorwaarden om het discours in werkelijkheid om te zetten.
- Grote aandacht zou moeten uitgaan naar de integratie van het beleid en de structuren die bepaalde beleidsdoelstellingen moeten waarmaken. Deze conclusie geldt voor zowat alle beleidsdomeinen die in het rapport aan bod komen. Een modernisering van het overheidsapparaat, waarover de laatste tijd veel gepraat wordt, zou dit dan ook als doel moeten incalculeren.
- Het beleid moet meer aandacht opbrengen voor de problematiek van wetenschappelijke onzekerheden en het omgaan met ernstige en onomkeerbare risico's. Zij vereisen een verantwoorde beleidsreactie die mogelijks grondig afwijkt van de gangbare praktijk.

Het rapport is een aanrader voor zowel 'nieuwelingen' als 'gevorderden' in duurzame ontwikkeling.

De Task Force pleit dus voor diepgaande veranderingen t.a.v. de wijze waarop het Belgisch federaal beleid inzake duurzame ontwikkeling georganiseerd is en uitgevoerd wordt. Op zich is dit een bijzonder belangrijke conclusie die we onderschrijven, maar waarvan we ook de enorme moeilijkheid inzien: dit soort veranderingen geschiedt doorgaans erg traag en de tijd dringt!

BEOORDELING VAN HET RAPPORT

Het rapport is een bijzonder nuttig en degelijk werkstuk. Het geeft een uitstekende inleiding in de achtergronden, de concepten en de beleidscontext van duurzame ontwikkeling. Het is bovendien erg goed georganiseerd. We kunnen het dan ook aanraden voor zowel 'nieuwelingen' als 'gevorderden' in duurzame ontwikkeling.

Een ander sterk punt is zeker de internationale (en Noord-Zuid) dimensie die zeer vaak en als een rode draad doorheen heel wat hoofdstukken loopt. Voor de auteurs is dit een centraal thema, en dit niet alleen omwille van de steeds meer transnationale beleidscontext waarin problemen van duurzame ontwikkeling moeten besproken en aangepakt worden. Meestal impliciet, maar hier en daar ook expliciet, klinkt er een ethisch appèl door als deze dimensie aan bod komt. Voor dit soort overzichtsrapporten, die moeten dienen om het beleid te helpen sturen, is dit behoorlijk vernieuwend.

Ook de bespreking van de verschillende beleidsdomeinen gebeurt erg systematisch en is degelijk onderbouwd. In die zin is het rapport een waardevol naslagwerk. Bovendien is het een referentie voor al wie het Belgisch beleid terzake wenst te volgen en te evalueren. De werkzaamheden van de Task Force zijn immers niet vrijblijvend; ze zijn ingeschreven in de door de wet van mei '97 vastgelegde beleidsdynamiek en verdienen dus grote aandacht. Het feit dat het Belgisch beleid voor duurzame ontwikkeling voorbereid wordt bij het Planbureau is in die zin niet toevallig, maar richtinggevend.

Toch ook enkele bedenkingen. Als sociaal kernthema is armoede weliswaar aanwezig, maar een bespreking in een ruimere context van welvaartsverdeling zou toegelaten hebben om over de besteding van maatschappelijke middelen over alle groepen te praten en dus ook over verschillen in inkomens- en vermogensverdeling. Zulks zou wellicht beter aangesloten hebben bij het breder politiek debat. Bij de keuze van het ecologisch thema kan men zich de vraag stellen of, voor ons land, oppervlakte- en grondwater niet méér aangewezen zijn dan het mariene milieu. Het recente rapport van de Europese Unie over de toestand van oppervlaktewateren en de bijbehorende reacties van o.a. Vlaams minister Vera Dua en de waterzuiveringmaatschappij Aquafin bevestigen dit. De auteurs verdedigen hun onderwerpenkeuze door, o.m., aan te halen dat het hier om federale materie gaat. Dit is inderdaad zo en in die zin sluiten ze aan bij het 'mandaat' van het federaal Planbureau. Daarmee raken we meteen aan wellicht het zwakste element in/van het rapport. De bevoegdheidsverdeling in België drukt wel erg zwaar haar stempel op het beleid, dat is bekend. De Task Force schuift deze realiteit dan ook op een aantal plaatsen naar voren als een obstakel in het beleid. Dat dit rapport deze politieke feitelijkheid niet echt op overtuigende wijze overstijgt, kan o.i. ontgoochelend genoemd worden. Daar waar het internationaal karakter van de problematiek een van de centrale thema's is, lijkt de bevoegdheidsverdeling in eigen land veeleer een hinderpaal om dit soort werk echt samenhangend te maken. Om het met de woorden van de auteurs zelf te zeggen: ook in de rapportering over duurzame ontwikkeling in België zou enige integratie op zijn plaats zijn.

***Van een samenhangend
beleid is meestal nog
geen sprake.***